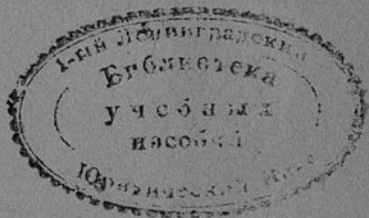


ИНСТИТУТ ПРАВА АКАДЕМИИ НАУК СССР

688961  
р.р.р. 688961

# ВОПРОСЫ СОВЕТСКОГО БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

СБОРНИК СТАТЕЙ  
ПОД РЕДАКЦИЕЙ ЧЛЕНА-КОРРЕСПОНДЕНТА  
АКАДЕМИИ НАУК СССР  
проф. М. И. БОГОЛЕПОВА



ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО НКЮ СССР  
МОСКВА ★ 1940

## ОГЛАВЛЕНИЕ

	Стр.
М. БОГОЛЕПОВ, проф. Единство финансовой системы СССР и ее демократизм . . . . .	3
Е. РОВИНСКИЙ. Кандидат юридических наук. О предмете советского бюджетного права . . . . .	22
Н. БЕЛЬКОВИЧ, Н. ВОЛУЙСКИЙ. Правовые условия регулирования в бюджетной системе СССР . . . . .	45
Ю. ШЕНГЕР. Кандидат экономических наук. Правовые отношения финансовых органов с отраслями социалистического хозяйства и бюджет . . . . .	127
А. ШВАРЦМАН. Правовые вопросы финансирования капитального строительства . . . . .	145

Цена 5 руб. Переплет 75 коп.

Редактор М. С. Резофаров.

Технический редактор Л. Т. Васильев.

Корректор Р. М. Смирнова.

IV квартал 1940 г. Изд. № 71. Индекс № Ю-4. Сдано в набор 26/V 1940 г. Подписано к печати 13/XI 1940 г. Уч.-изд. л. 12,1. Печ. лист. 10. В 1 бум. листе 96 300 зн. Формат 60 × 92<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. А33126. Заказ 2344. Тираж 1000 экз.

17-я ф-ка нац. книги Огиза РСФСР треста "Полиграфкнига", Москва, Шлязовая наб., 10. Отпечатано в типографии Юридического издательства НКЮ СССР. Ул. Куйбышева, 7/3.



Проф. М. БОГОЛЕПОВ

## ЕДИНСТВО ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ СССР И ЕЕ ДЕМОКРАТИЗМ

Политический строй всегда оказывает решающее влияние на организацию государственных финансовых систем, так как эти системы являются одним из самых важных инструментов государственной политики. Политические революции, происходившие в Западной Европе в XIX веке, всегда немедленно вызвали переустройство в финансовых системах, особенно в области бюджетного законодательства. Великая Октябрьская социалистическая революция, изменившая не только политический строй, но и всю экономическую основу старой России, должна была полностью уничтожить буржуазную систему финансов и построить свою финансовую систему на совершенно новых началах.

Государственное устройство СССР подробно описано в Сталинской Конституции, принятой 5 декабря 1936 г.

СССР является социалистическим государством рабочих и крестьян — государством социалистического общества.

Социалистическое государство рабочих и крестьян является союзным государством, т. е. федерацией советских республик, построивших социализм. Социалистическими принципами пронизаны все статьи Конституции СССР, в том числе и те статьи, которые говорят об устройстве финансовой системы СССР. Из принципа единства общественного устройства и экономического строя Советского Союза логически вытекает принцип единства всей финансовой системы Страны Советов.

Самый важный факт, обосновывающий необходимость и целесообразность единства советской финансовой системы, указан в ст. 11 Конституции СССР. В этой статье говорится, что хозяйственная жизнь Союза СССР определяется и направляется государственным народнохозяйственным планом. Единство плана и планового центра (Конституция СССР п. «к» ст. 14) обеспечивает единство финансовой политики и предпринимает соответствующую организацию финансовой системы. Только единая финансовая система, надлежащим образом централизованная, способна быть надежным орудием для выполнения общего государственного народнохозяйственного плана.

К единству финансовой системы стремятся и капиталистические государства, так как организационная ценность этого принципа очевидна. Эти стремления капиталистических государств особенно заметны во время необычайных финансовых напряжений, вызываемых какими-либо чрезвычайными событиями. Но капиталистические государства могут только мечтать о единстве финансовой системы, так как сама природа капитализма обрекает их финансовые отношения на неустранимый дуализм. Эти государства получают только часть народного дохода, отсекаемую от его общей массы методами принуждения (налоги). Огромные массы народного дохода, связанные с хозяйством страны, обращаются на независимом от государственной власти денежном рынке, организованном при помощи частных банков и бирж. На этом рынке, систематически пополняемом притоком новых свободных финансовых ресурсов, государство выступает в качестве просителя, и иногда денежный рынок перед таким просителем наглухо застегивает свои карманы. Государство может только соблазнять денежный рынок обещанием высоких доходов от испрашиваемых займов. Так, например, государственный долг Великобритании вырос с 1914 по 1920 г. в 11 раз, а расходы по долгу за это же время выросли почти в 18 раз.

Не имея фактической возможности добиться сколько-нибудь полного осуществления принципа единства финансовой системы, капиталистические государства заменяют этот организующий принцип чрезмерной, часто гипертрофической централизацией своих, ограниченных пределами бюджета, финансовых систем, главным образом в ущерб финансам местных органов государственного управления, или так называемого самоуправления. Образцом чрезмерно централизованной и поэтому неприкрыто бюрократической финансовой системы могла служить финансовая система старой России. Царское правительство было полно недоверия не только к так называемому местному самоуправлению, но даже и к своим собственным органам местного управления. Оно само решало все и за всех, особенно ревниво — под влиянием постоянного финансового напряжения — оберегая свои финансовые прерогативы. Бюрократическим централизмом насыщена финансовая система Франции, а также многих других государств.

Интересно отметить, что в период первой мировой войны, когда грозные обстоятельства потребовали от капиталистических государств чрезмерного напряжения всех их сил и средств, централизация финансовых ресурсов в руках правительств оказалась возможной только при помощи временного нарушения обычного уклада хозяйственных отношений в стране и перевода всей экономики на рельсы военного хозяйства. Этим мы хотим сказать, что подлинное единство финансовой системы может быть результатом только соответствующей организации народного хозяйства.

Когда в Англии обсуждался проект государственного бюджета на 1939—1940 г., то отсутствие единства в финансовой системе капитализма сказилось особенно наглядно. Журнал «Экономист» удачно выразил дуализм капиталистических финансов, заметив: «главный интерес британской финансовой политики в настоящее

время лежит вне бюджета. Он обращен к сумме, которая должна быть занята» («The Economist» от 15 апреля 1939 г.).

Рядом с нестройной системой государственных и местных финансов в капиталистических странах стоит фондовая биржа, т. е. царство разнузданной спекуляции. Здесь, на этом рынке, вершатся судьбы государственных займов, и биржа своими оценками курсов публичных фондов, в сущности говоря, расценивает с точки зрения капитала поведение и действия государственной власти. Стоит вспомнить борьбу финансового капитала с народным фронтом во Франции, вспыхнувшую в мае 1936 г. после победы на парламентских выборах прогрессивных партий, объединившихся под руководством французской коммунистической партии против наступления политической реакции. Эта борьба оставила на страницах биржевых бюллетеней свои многочисленные грязные следы, так как реакционеры, поддерживаемые крупными банками, умышленно снижали валютный курс франка с целью дискредитации правительства, опиравшегося на партии народного фронта. На этой же бирже вершатся дела, касающиеся притока свежих капиталов в ту или другую отрасль народного хозяйства. На этой же бирже совершаются сделки по экспорту капиталов за границу даже и в такое время, когда эти капиталы были бы полезны и даже необходимы внутри страны.

Вспомним опять «бегство» французских капиталов по политическим мотивам классовой борьбы. Реакционно настроенная буржуазия вывезла свои капиталы из Франции в заграничные банки с целью создания дополнительных затруднений правительству как по поддержанию курса денежной единицы, так и по осуществлению экономической программы народного фронта. Такого «беглого» капитала насчитывали до 100 млрд. франков. За спиной биржи стоят ее хозяева — крупные банки, рассматривающие интересы своей страны через призму прибыли и спекулятивной наживы. Кругом же биржи и банков стоят другие могущественные финансовые организации — страховые общества, сберегательные кассы и т. д. Финансы капитализма только условно можно назвать системой. Многоцентрие, переплетенность международных связей, сложность и запутанность форм финансовых отношений плотной завесой прикрывают финансовую жизнь страны, и только колебания валютных и иных курсов, как пузыри в стоячей воде, отражают происходящие в глубине такой финансовой «системы» процессы. И если правительство при своих обращениях к этой системе иногда наталкивается на наглухо закрытые карманы, то карманы самого государства, наоборот, всегда оказываются широко раскрытыми перед прямыми и косвенными притязаниями и набегами капиталистов.

За последние годы, когда велась особенно усиленная подготовка к большой войне, в странах капитализма все чаще вздымались по единству финансовой системы. Но как поймать в руки эту синюю птицу? Финансовый капитал начал усиленно сращивать систему государственных финансов с частным капиталом. Особенно ярко этот процесс сращивания происходил в тоталитарных странах, где, в сущности говоря, вся система государственных финансов

уже очутилась в кармане финансового капитала, и таким путем во-дворилось своеобразное «единство» финансовой системы. Но при таком «единстве» совершается плохо прикрытая экспроприация казны в пользу капитала, и поэтому в этих странах значение финансов как одного из методов эксплуатации труда еще более усугубилось. Во всех изворотах финансовой политики капитализма доминирует одна забота — насилием над экономикой, усилением эксплуатации трудовых доходов установить в стране систему военного хозяйства. Но военное хозяйство с его паутиной бюрократической опеки над всей народнохозяйственной жизнью, с его гипертрофией абсолютно непроизводительных расходов, разумеется, может быть только кратковременным режимом.

Политический принцип единства государственной финансовой системы родился и окреп только в условиях совершенно нового, социалистического государства.

Советское государство является организатором народного хозяйства на принципах социализма. Поэтому советская финансовая система ничем не отгорожена от своей народнохозяйственной базы. Наоборот, финансовая система хозяйствующего государства органически спаяна со всей социалистической экономикой. Именно поэтому рост основных ресурсов финансовой системы СССР является прямым и непосредственным отражением роста всех хозяйственных ресурсов страны. В этом лежит отличительное свойство советской финансовой системы, и это является одним из существенных ее качеств. Это качество возникло тогда, когда пролетариат овладел командными высотами народного хозяйства. Оно безмерно окрепло тогда, когда социализм стал безраздельно господствующей формой хозяйства СССР. Рост социалистических форм хозяйства и социалистических отношений одновременно означал рост финансовой мощи Советского Союза. В этом заключается основное содержание истории советских финансов на всем ее протяжении.

Достаточно просмотреть содержание ст. 14 Конституции СССР для того, чтобы перед нами четко обрисовался образ нового государства, как государства-хозяина. Указанная конституционная статья говорит о том, что СССР в лице его высших органов власти и органов государственного управления, помимо установления народнохозяйственных планов и утверждения бюджетов, ведет внешнюю торговлю на основе государственной монополии, управляет банками, промышленностью и торговлей, транспортом и связью, руководит денежной и кредитной системой, организует государственное страхование, устанавливает основные начала землепользования, ведает недрами, лесами, водами и т. д. При таком объеме и содержании хозяйственной компетенции государства политический принцип единства финансовой системы выражается не только в том, что эта система обязана иметь и имеет внутреннее единство, но и в том, что эта система в условиях социалистического государства является единой и монолитной, не знающей рокового дуализма, присущего финансам капиталистических государств.



Капиталистическое государство не является совершенно чуждым хозяйственной деятельности. Достаточно указать на его отношение к хозяйству транспорта и связи. Но нужно вспомнить, что когда диктатура буржуазии захватывала в свои руки государственную власть из рук феодалов, то первое, что она сделала, это была экспроприация государственного имущества, т. е. переход в частное владение огромных государственных земель, лесов и т. д. И государству усиленно рекомендовалось заняться выполнением полезной, но не хозяйственной функции «ночного сторожа». Все то, что современное государство делает в непосредственной сфере хозяйствования, является сущими пустяками по сравнению с объемом и значением частнохозяйственной деятельности. Так как обычно государственные предприятия убыточны, то вся область народнохозяйственных накоплений, как правило, не знающее исключений, находится в частных руках, образуя основу финансов класса капиталистов, а не финансов капиталистического государства.

Отношения капиталистического государства к народному хозяйству строятся по совершенно особому методу. Вот, например, государство Великобритании наших дней. Великобританское государство обильно субсидирует различные отрасли народного хозяйства: свеклосахарное производство, выкормку телят, производство удобрений, производство бэкона, овса, ячменя, кавалерийских лошадей и т. д. и т. п. Кроме прямых субсидий из средств казначейства, английское государство дает промышленности косвенные льготы в форме податных изъятий, монопольных прав, специальных тарифов и т. п. Эта деятельность английского государства особенно усилилась со времени экономического кризиса 1929 г. — она сделалась источником побочных доходов промышленности.

Еще шире, нежели в Великобритании, развернута подобная деятельность государства в США. В бюджетном послании президента Рузвельта на 1939/40 г. был приведен подсчет бюджетов США за последние 10 лет. Из этого подсчета видно, что в составе 68,3 млрд. долларов десятилетних бюджетных расходов имеется 28,3 млрд. долларов, направленных на помощь народному хозяйству, главным образом на публичные работы и прямую выдачу пособий безработным. Но так как за указанный период времени бюджетный дефицит составил 27,3 млрд. долларов, то для покрытия этого дефицита государству пришлось обратиться за займами на частный рынок капиталов. Таким образом, вызванное экономическим кризисом усиление специфической хозяйственной деятельности капиталистического государства только лишний раз подчеркнуло наличие у капитализма двух финансовых систем.

Политический принцип единства финансовой системы, абсолютно неосуществимый в условиях капитализма, является прирожденным качеством социалистического государства, ведущего плановое хозяйство. Вся история советских финансов является последовательным раскрытием этого принципа, связанным с развитием и укреплением социалистического народного хозяйства СССР.

Принцип единства финансовой системы СССР тесно и неразрывно связан с другим основным политическим принципом — принци-



пом подлинного широкого демократизма. Если первый принцип логически вытекает из хозяйственно-организаторской функции советского государства, то второй принцип, принцип демократизма, является логическим следствием социальной структуры общества, организованного в социалистическое государство. Финансы государства являются в то же время финансами социалистического общества; они впервые в человеческой истории получили право называться народными финансами.

Раскрывая суть и значение советского государства, Ленин заявил, что созданное в октябре 1917 г. государство является «максимумом демократизма для рабочих и крестьян». Достаточно прочесть первую главу Конституции СССР, посвященную общественному устройству СССР, для того, чтобы оценить указанный Лениным максимум демократизма.

Естественно, что основной принцип общественного устройства СССР находит свое полное выражение и в финансовой системе советского государства. Для характеристики демократического принципа как одной из политических основ советской финансовой системы полезно остановиться на общем вопросе об организации финансов местных органов государственной власти.

В практике, а также и в финансовой литературе многих буржуазных государств в большом ходу выражение «местные финансы». Как этот термин, так и понятие местных финансов традиционно и крепко связаны с другим понятием — местное самоуправление. Самоуправление же и его финансы обыкновенно противопоставляются государственному управлению и государственным финансам. Исторически сложилось так, что это противопоставление в своей основе имеет политический характер. Оно насыщено той же самой идеей, которая в буржуазных странах проводит демаркационную линию между правительством и народным представительством.

Ясно, что эта линия имеет чисто политический характер. Обращает на себя внимание тот факт, что наличие самоуправления общин в буржуазных странах не приводит к замене им государственного местного управления, и, как правило, органы местной государственной власти являются по меньшей мере контрольной инстанцией в отношении органов самоуправления. Государства с таким параллелизмом в сфере местного управления вполне мыслимы без органов местного самоуправления, но, наоборот, они не мыслимы без органов государственного местного управления. Когда же в современном буржуазном государстве опустошается до тла его демократический принцип, то в первую очередь в таком государстве гибнет без остатка идея народного представительства и исчезает даже тень идеи местного самоуправления.

Но и в тех случаях, когда современное капиталистическое государство сохраняет в той или иной степени демократический принцип своего устройства, его местное самоуправление всегда имеет свою ахиллесову пятую, сильно обесценивающую богатое содержание идеи настоящего общественного самоуправления. Эта пятая — финансовые отношения между государственной властью и органами местного самоуправления.

В огромном немецком «хандбухе» финансовой науки, изданном большим коллективом германских и других ученых в 1927 г., были подведены итоги вековому финансовому опыту, накопленному современным буржуазным государством и изученному буржуазной наукой. При подведении итогов финансового опыта местного самоуправления оказалось, что эти итоги в конечном счете безрадостны и бесперспективны. В этих итогах идея самоуправления ценится очень высоко: «Одним из важнейших и с государственно-политической точки зрения наиболее плодотворным принципом управления является самоуправление». Но, продолжает «хандбух», «самоуправление может проявить себя в полной мере только тогда, когда носители самоуправления, общины, не связаны в объеме своей деятельности». Фактически же они ограничены в своей финансовой компетенции настолько, что предоставленных им ресурсов еле-еле хватает для выполнения возложенных на них сверху задач. А отсюда: «Централизация и регламентация сверху приводят органы самоуправления в состояние оцепенения, так что возникает фактическая невозможность их свободной деятельности»<sup>1</sup>.

Это, так сказать, *communis opinio doctorum*...

Можно было бы привести множество фактических иллюстраций к высказанной учеными оценке финансовых условий деятельности органов местного самоуправления в буржуазных государствах. Мы приведем еще одну оценку, принадлежащую крупнейшему политическому деятелю Англии, в то же время весьма хорошо знакомому с финансовыми вопросами Англии. Когда Ллойд-Джордж был канцлером казначейства Англии, то в одной из своих парламентских речей, посвященных бюджету, он коснулся большой проблемы соотношения между местными и имперскими финансами. Его высказывания интересны потому, что довоенная Англия особенно гордилась своими демократическими учреждениями. Ллойд-Джордж говорил парламенту: «В условиях наших местных финансов издавна лежит кричащее зло; это зло допускалось всеми партиями парламента, оно причиняет тяжелую несправедливость отдельным гражданам и наносит серьезный вред высшим интересам общества... Проблема становится все более настоятельной... Я даже не уверен, что мы всегда представляем себе значительность и важность тех полномочий, которые мы передаем местным властям, и неадекватность средств, предоставляемых нами им для того, чтобы они могли справиться с гигантскими функциями, доверенными им... За последние сорок лет вряд ли проходил год без того, чтобы парламент не возлагал на местные власти новых функций, обременительных и дорого стоящих, и в то же время он весьма редко обеспечивал их новыми финансовыми ресурсами... И мы еще удивляемся, если узнаем, что многие из наших драгоценных статуты в действительности остаются мертвыми буквами»<sup>2</sup>.

Так обстоит дело в условиях капитализма.

<sup>1</sup> Handbuch der Finanzwissenschaft in Verbindung mit zahlreichen Fachmännern des In- und Auslandes; hrsgb. von Gerloff und Meisel, Tübingen, т. III, стр. 350.

<sup>2</sup> Parliamentary Debats, House of commons, 11th May, 1914, Vol. 62, № 57, стр. 62.

В советском государстве нет и не может быть по самому существу дела противопоставления государственного управления местному самоуправлению. Поэтому в советском государстве нет и параллельных организаций государственного местного управления и самоуправления. Такого противопоставления не может быть потому, что в советском государстве принцип самоуправления всеобъемлющий. В главе об общественном устройстве советская Конституция говорит, что «политическую основу СССР составляют Советы депутатов трудящихся», т. е. органы самоуправления в действительном и полном значении этого понятия. Этот принцип последовательно и до конца проводится во всей Конституции. Поэтому в VIII главе Конституции, посвященной местным органам государственной власти, сказано: «Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, округах, районах, городах, селах... являются Советы депутатов трудящихся» (ст. 94 Конституции СССР). Таким образом, советское государство сверху донизу построено на едином и всеобъемлющем принципе самоуправления трудящихся. Другими словами, советское государство не стоит над обществом, общество не противостоит государству, а государственная власть является в то же время общественной властью. Понятия «государство» и «общество» по существу сливаются.

При этих условиях нет совершенно почвы для организации местного «самоуправления» наряду с государственным управлением. «Советский государственный аппарат в глубоком смысле этого слова состоит из советов плюс миллионные организации всех и всяких беспартийных и партийных объединений, соединяющих советы с глубочайшими «низами», сливающих государственный аппарат с миллионными массами и уничтожающих шаг за шагом всякое подобие барьера между государственным аппаратом и населением»<sup>1</sup>. Это и есть истинное демократическое управление.

Из этой общей политической концепции вытекают и организационные принципы для построения финансовой системы всего государства в его целом и, в частности, финансов местных органов государственного управления. Здесь очень уместно вспомнить одно высказывание Энгельса, непосредственно относящееся к вопросу о размещении производства, но по аналогии, а главным образом по своему внутреннему смыслу имеющее большое отношение и к построению финансов социалистического общества. Энгельс писал: «Только общество, способное гармонически приводить в движение свои производительные силы, согласно единому общему плану, в состоянии организовать их так, что будет возможно равномерно распределить крупное производство по всей стране, в полном соответствии с его собственным развитием и сохранением и развитием прочих элементов производства»<sup>2</sup>. Такое общество живет в настоящее время на необъятной территории СССР, и оно действительно способно по единому общему плану гармонически приводить в

<sup>1</sup> Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 9-е, стр. 149.

<sup>2</sup> Маркс и Энгельс, Соч., т. XIV, стр. 301.

движение и целесообразно распределять свои из года в год растущие финансовые ресурсы.

В государстве, воплощающем максимум демократизма, в обществе, освободившемся от классовых противоречий, по существу не может быть коллизий между различными финансовыми сферами, например между государственными и местными бюджетами, так как наличие общего и единого плана устраняет всякие основания для финансовых коллизий. Вся финансовая проблема переводится в плоскость вопроса о государственной целесообразности того или иного метода решения многочисленных больших и малых задач, составляющих содержание государственного народнохозяйственного плана.

Перед социалистическим государством, помимо основной и постоянной задачи аккумуляции ресурсов, в настоящее время стоят три большие задачи финансового порядка, неизбежно возникающие при использовании финансовой системы в качестве орудия осуществления народнохозяйственного плана. Первая задача заключается в том, чтобы возможно целесообразнее разверстать между финансовыми сферами отдельные источники доходов. Вторая задача состоит в целесообразном распределении между теми же сферами доходов от общих источников и, наконец, третья задача ставит вопрос о распределении расходов. Ясно, что все эти три задачи являются задачами государственной политики, осуществляющей план, и что эти задачи, в особенности вторая и третья, между собою связаны самым непосредственным образом.

В такой стране, как Соединенные Штаты Америки, задача разверстки финансовых ресурсов между отдельными финансовыми сферами (союз, отдельные государства или «штаты» и, наконец, органы местного самоуправления) была решена по методу распределения источников доходов. Произведенный в большом масштабе опыт такого распределения, продиктованный в свое время временными и местными причинами, оказался далеко не из удачных. Во всяком случае такое распределение источников не охраняло интересов демократии от централизма в области финансов и, с другой стороны, оно повело к настоящим «податным войнам» отдельных звеньев государственной организации США. В недавно вышедшей в США книге о податных изъятиях как средстве поощрения развития местной промышленности можно было прочесть следующие строки: «Между отдельными штатами и в пределах штата между отдельными податными округами происходит постоянная экономическая война: все борются за экономическую супрематию, но в то же время ослабляют как свою собственную экономическую структуру, так и структуру других» (Tax exemption, глава «Luring industry through tax exemptions». Сборник, изданный Tax Policy League, № V, 1939).

Советская Конституция 1936 г. исходит из противоположного принципа, так как она отрицает целесообразность разверстки источников доходов между отдельными финансовыми сферами. В данном случае Конституция целиком и полностью стоит на почве принципа единства всей советской финансовой системы. Согласно



ст. 14 Конституции (п. «л»), все доходные источники, налоговые и неналоговые, вне зависимости от того, в какой бюджет поступают доходы от тех или иных источников, утверждаются верховными органами СССР. Таким образом, вопрос об источниках решен нашей Конституцией ясно и просто, но финансовое законодательство еще не пересмотрено с этой новой позиции. Такое простое и ясное решение оказалось возможным потому, что оно обусловлено общим народнохозяйственным планом. Этот план исключает возможность всяких «импровизаций» в области мобилизации народного дохода, не связанных с планом и из него не вытекающих. Этот план исключает возможность всякого «налоготворчества», способного неправильно затронуть интересы отдельных групп граждан, нарушить план распределения народного дохода и исказить линию единой и общей политики цен.

Благодаря такому решению основной проблемы — разверстки финансовых ресурсов, центр тяжести всего вопроса переносится в область вопроса об обеспечении достаточными средствами исполнения всех частей народнохозяйственного плана. Ясно, что в таком обеспечении одинаково заинтересован как весь Союз ССР, так и отдельные его части. В этом вопросе единство финансовой системы является настоящим залогом демократических финансов, своего рода финансовым палладиумом демократического общества, кровно заинтересованного, как говорил Энгельс, в гармоническом движении и развитии производительных сил. Распределение источников, а не доходов таким залогом не может быть, так как даже, например, простое различие в густоте населения уже способно резко повлиять на эффективность отдельных финансовых источников (налоги).

Было бы, разумеется, величайшей наивностью представлять себе дело так, что при единстве финансовой системы каждая организация государственной власти имеет право черпать из общего денежного ящика «по потребности». Принцип «по потребности» принадлежит нашему будущему. Несвоевременное применение этого принципа грозит превратить денежный ящик в ларчик Пандоры, откуда вылетели все беды и где осталась только обманчивая надежда. Ясно, что народные массы менее всего заинтересованы в таком ларчике. Кроме того, было бы нецелесообразно самый процесс распределения финансовых ресурсов оставить неиспользованным в качестве мероприятия для обеспечения лучшего выполнения как общего народнохозяйственного плана, так и финансовых планов. Поэтому распределение доходов между отдельными финансовыми сферами должно быть подчинено определенным принципам. Эти принципы должны решить двойную задачу: с одной стороны, они должны помогать правильной организации финансовых отношений, а с другой — должны ограничивать пределы каждой финансовой сферы.

Правильная организация распределения доходов между отдельными финансовыми сферами прежде всего должна избегать всякой ненужной сложности и запутанности. Система финансовых взаимоотношений между отдельными видами бюджетов, между бюдже-



тами и финансами отраслей народного хозяйства должна быть простой и ясной. Встречные перевозки вредны не только на одном железнодорожном транспорте. Значительное упрощение указанных финансовых взаимоотношений оказалось возможным только после того, как вся налоговая, а затем и кредитная система в 1930 г. были подвергнуты радикальному пересмотру и переустройству. Тогда, между прочим, консолидация многочисленных налогов, уплачиваемых в бюджет предприятиями обобществленного хозяйства, захватила и многие местные налоги, слившиеся в один общий налог с оборота. Эти реформы существенно расчистили финансовый фарватер и положили начало дальнейшему упрощению межбюджетных связей и связей бюджетной системы и государственного банка с отраслями народного хозяйства. Налоговая реформа 1930 г., усилив образованием налога с оборота централизацию финансовой системы, вместе с тем предприняла необходимость разделения доходов от одних и тех же источников между различными бюджетными сферами. При этом условии сосредоточение в руках верховной союзной власти всех источников дохода было логическим выводом из нового положения вещей.

Следующий принцип распределения доходов заключается в том, что это распределение должно создать у отдельных государственных органов, в особенности у органов государственного местного управления, повышенную заинтересованность в поступлении доходов на их территории. В качестве примера можно указать на практику распределения выручки от шестимиллиардного массового займа третьей пятилетки (выпуска второго года). Выручка от этого займа делится таким образом, что от сумм, реализованных среди рабочих, служащих и других групп городского населения, 50% перечисляется в бюджеты союзных республик, причем 25% должно передаваться в местные бюджеты. От сумм, реализованных среди колхозников и единоличников, в бюджеты союзных республик направляются 90%, которые должны быть переданы полностью в местные бюджеты. 25% отчисления от сумм, подписанных городским населением, передаются в городские бюджеты. В селах отчисления от сумм, подписанных рабочими и служащими, направляются в бюджеты сельских советов, на территории которых подписались эти рабочие и служащие.

Можно указать также на постановление от 5 января 1936 г. о расширении доходных источников сельских бюджетов. В этом законе указанный выше принцип распределения доходов особенно ярок. По этому постановлению в пользу сельского бюджета производится отчисление от стоимости сельскохозяйственных продуктов, заготавливаемых организациями.

Наконец, третьим принципом распределения доходов между отдельными видами бюджетов является максимальная обеспеченность бюджетов постоянными доходами, растущими в меру роста народного дохода. Постоянным доходом данной категории бюджетов будет не только такой доход, который полностью от данного источника поступает в их распоряжение. Таким же постоянным доходом будет и доход, отчисляемый в определенной, но по возможно-

сти неизменной доле от общей массы доходов данного источника. Принципиально не будет никакой разницы, с точки зрения постоянства дохода, между доходом местного бюджета от подоходного налога, если этот доход полностью передан местным бюджетам, и доходом от налога с оборота, если, например, отчисление от этого налога ежегодно передается в местный бюджет в твердой доле. Идеальным положением было бы снабжение бюджетов всех категорий постоянными доходами в таком размере, когда отдельные группы бюджетов не требовали бы дотаций от вышестоящих органов или не было бы нужды ежегодно при верстке бюджетов изменять процент отчисления от отдельных источников доходов. При этом условии ежегодно бюджетирование во всех звеньях бюджетной системы было бы значительно облегчено. Но достижение идеального положения еще впереди, так как на современном этапе развития финансов СССР, во-первых, все еще продолжается процесс формирования и развития республиканских и местных бюджетов, а во-вторых, такие большие источники доходов, как прибыли республиканских и местных промышленных предприятий, все еще находятся в стадии развертывания. Достаточно указать на то, что XVIII съезд партии признал недостаточным теперешний темп их роста и постановил «...добиться в течение пятилетий увеличения выпуска продукции местной промышленности и промкооперации не менее, чем в два раза...» (Резолюция XVIII съезда ВКП(б) по докладу тов. В. Молотова, п. 12).

Вопрос о формировании и дальнейшем развитии внутреннего содержания республиканских и в особенности местных бюджетов неизбежно подводит нас к проблеме разверстки расходов между отдельными видами бюджетов. Изучение накопленного в СССР финансового опыта убеждает нас в том, что в СССР нет постоянной и неподвижной черты, разделяющей компетенцию центральных и местных органов власти. Эта черта — всегда живая и подвижная. Ее подвижность связана прежде всего с основной идеей советского строя — вовлечением народных масс в непосредственное управление государством. Постоянное осуществление этой идеи, естественно, прежде всего влечет за собою постоянное расширение и увеличение функций местного управления. Здесь можно, например, указать на ст. 14 Конституции СССР, в которой в отдельных пунктах дается указание о том, что высшие органы государственной власти в отношении важных государственных функций устанавливают только «основные начала», а реализация этих начал передается республиканскому и местному управлению.

«Постепенное вовлечение всего трудящегося населения поголовно в работу по управлению государством»<sup>1</sup> — эта задача записана на страницах программы Всесоюзной Коммунистической партии. Там же сказано, что такое вовлечение обеспечивает «...в несравненно более широком виде, чем где бы то ни было, местное и областное самоуправление, без каких бы то ни было сверху назначаемых властей»<sup>2</sup>. Вся история местного государственного управления в СССР

<sup>1</sup> Программа и устав ВКП(б), Партиздат, 1936, стр. 18.

<sup>2</sup> Там же, стр. 13.

является подтверждением этого программного тезиса. Эта история говорит о непрерывном расширении функций местного управления и увеличении круга передаваемых ему задач. В течение ряда лет происходит передача в местный бюджет из государственного бюджета возрастающего количества учреждений, предприятий, имущества, а также и мероприятий, ранее осуществлявшихся республиканскими органами. Местный бюджет принял на себя задачи осуществления всеобщего обязательного начального обучения, перехода ко всеобщему обучению в семилетних школах, качественного улучшения работы школ, улучшения здравоохранения и т. д. Второй пятилетний план развития народного хозяйства еще более расширил круг ведения местного управления.

В своем отчетном докладе на XVIII съезде партии товарищ Сталин, перечисляя задачи партии в области внутренней политики, указал на необходимость «...осуществлять до конца демократизацию политической жизни страны...»<sup>1</sup>. Решение этой большой политической задачи еще более раздвинет рамки деятельности органов государственного местного управления, т. е. местных советов депутатов трудящихся, а это раздвижение рамок деятельности естественно найдет свое отражение и в области финансов, структура которых подвергнется дальнейшим изменениям.

Из сказанного видно, что разграничение финансовых сфер в советских условиях не может быть неподвижным и установленным раз навсегда. Социалистическое государство рабочих и крестьян образовалось как результат сложного исторического процесса. Тот же исторический процесс переделывал и перевоспитывал рабочих и крестьян. Рабочий, только что освободившийся от гнета капитала и приобщившийся к государственному управлению после отчуждения от какого-либо участия в государственной и общественной жизни, проходил выучку в новой политической обстановке на опыте грандиозной работы строительства нового мира. Еще более сложный путь политического и культурного воспитания прошло наше крестьянство, которое только через коллективизацию освобождается от пережитков собственнических инстинктов, связанных с частным владением землею. Первые выборы в местные советы на основе всеобщего голосования явились большой вехой на историческом пути последовательного развития демократизма в политической жизни нашей страны. Этот момент одновременно подчеркивает огромное политическое значение всей проблемы местных финансов в новых, современных нам условиях. С этой точки зрения, правильное построение бюджета сельского совета является государственной задачей первого ранга.

Из всего сказанного можно сделать один большой вывод относительно советского финансового права вообще и в частности советского бюджетного права. Это право наполнено и продолжает наполняться своим особым содержанием, настолько отличным от содержания финансового права капиталистических государств, что весь элемент тождества сводится к одним голым терминам. Разу-

<sup>1</sup> XVIII съезд ВКП(б), Стенографический отчет, стр. 27.

меется, чисто филологическое (или терминологическое) сходство не представляет особого интереса.

В капиталистическом государстве понятие и содержание финансового права, и в особенности бюджетного права, тесно связаны с идеей «правового государства». Формально идея «правового государства» покоится на двух китах: на разделении законодательной и исполнительной власти и на подчинении исполнительной власти законодательной. По содержанию же «правовое государство», насколько его образ рисуется в буржуазных конституциях, сводится к раскрытию двух основных идей: неприкосновенности личности и неприкосновенности частной собственности. Эти две идеи впервые были провозглашены в Англии еще в 1215 г. и только в конце XVIII века перебрались на европейский континент. Но строго охраняемая конституционным государством частная собственность разделяла буржуазное общество на два основных класса: на имущих и неимущих. Поэтому охрана личных прав граждан из класса неимущих весьма скоро в практике конституционного государства превратилась в сущую формальность, и те конституционные гарантии, которые были отвоены у абсолютистского государства, и среди них на первом месте бюджетное право парламентов, неизбежно превратились в гарантии только для «священной частной собственности».

В 1939 г. исполнилось ровно 150 лет с тех пор, как на континенте Европы, именно во Франции, впервые были сформулированы в обстановке революционной борьбы начала бюджетного права. В то время, когда на революционной наковальне выковывались начала бюджетного права, восходящий класс буржуазии боролся против правительства, защищавшего старый общественный уклад. Тогда нужно было обессилить это правительство на наиболее важной его позиции — в области государственных финансов. Поэтому статьи бюджетного права выглядели, как статьи кодекса о дуэлях. Вот один из красочных примеров. 17 июня 1789 г. Национальное собрание во Франции решало вопрос об использовании «власти, возвращенной народу». Торжественно и категорично оно постановило: «считая, что фактически все налоги, которые в той или иной форме взимаются в настоящее время, не быв одобрены в какой бы то ни было форме народом, являются незаконными, Национальное собрание единодушно заявляет от имени народа, что оно временно дает свое согласие на продолжение взимания налогов, но лишь до дня роспуска этого Собрания, независимо от того, по какой причине роспуск произойдет»<sup>1</sup>. Но, как известно, ни в 1789 г., ни в последующие годы, когда в той или иной форме менялись фразы конституций «правового государства», власть не была возвращена народу. Революционный пыл буржуазии быстро остывал, пышные фразы оставались, но эксплуататорские классы, успевшие за это время окончательно прибрать государственную власть к своим рукам, переработали конституционную практику исключительно в ин-

<sup>1</sup> См. подробности Caston Jèze, Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française, Paris, 1932, стр. 16.

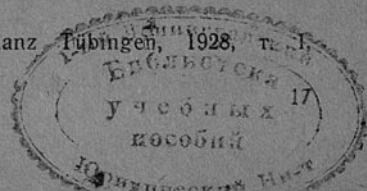


6889

тересах частной собственности. Революционный идеализм разменялся на коммерческий конституционализм, и это не могло не найти своего отражения и на фактическом содержании финансового и в особенности бюджетного права.

Можно было бы привести множество иллюстраций и свидетельств, характеризующих формальное финансовое право капиталистического конституционного государства. В этом праве узловыми пунктами являются право парламента на утверждение бюджета, налоговое право и право на финансовый контроль. Все это — большие вопросы, и можно было бы ожидать, что эти вопросы будут особенно близки вниманию буржуазной научной мысли. Хорошо известно, что, например, правовая наука буржуазных стран с особенным вниманием, прилежанием и сосредоточенностью испокон веков занимается вопросами собственности. Но совершенно иначе обстоит дело с вопросами финансового права. Это самый захудалый угол буржуазной юриспруденции. Бывший статс-секретарь министерства финансов Германии, профессор Берлинского университета И. Попиц в своей работе «О финансовой науке и финансовом праве» (1928 г.) должен был констатировать, что немецкая юридическая наука, во-первых, сводила финансовое право к узким границам податного права, но и этим податным правом она почти не занималась сколько-нибудь серьезно. Она, говорит Попиц, не имела традиции заниматься этой материей, «правовой теоретик проходил мимо этой области права, даже можно сказать, что податные законы были почти единственными законами, которые он сознательно считал не стоящими научной обработки»<sup>1</sup>. Этот факт говорит о многом. Он говорит прежде всего о том, что финансовые законы, издаваемые буржуазным государством, не ущемляли частную собственность и своим острием были направлены против неимущих классов. А поэтому в области налогового права, как и в области теории налога, особенно беспокоиться было нечего. Интересно сопоставить два таких факта, разделенных друг от друга внушительным хронологическим сроком. В 1686 г. в Германии появилась одна из первых книг, посвященных финансам. Автор этой книги Шредер приложил к ней рисунок, изображающий стрижку овец и снятие с них шкуры. Под картинкой была подпись: «Tonderi vult, non deglubi», т. е. овца хочет быть стриженной, но не ободранной. В этом рисунке запечатлелся, так сказать, высший принцип податной политики тогдашнего государства. С того времени прошло почти два с половиной столетия, очень богатых событиями. И вот один из видных экономистов современной Англии — Стэмп — выпускает в 1921 г. книгу об «Основных принципах обложения в свете современного развития». Эта книга заканчивается, во-первых, несколько переделанным стихом Попа: «Кто надеется увидеть безупречный налог, тот надеется увидеть то, чего никогда не было, нет и не будет»; во-вторых, автор называет податную политику современного капиталистического государства «тонким искусством ошипы-

<sup>1</sup> В сборнике «Festgabe für Georg von Schanz, Tübingen, 1928», т. I, стр. 39—43.





вать гуся с возможно меньшим криком». Другими словами, в основу податной мудрости современного государства лорд Стэмп положил старинную французскую поговорку: «*Bien plumer la poule sans trop la faire crier*».

Так как налоги составляют душу и тело государственной финансовой системы капитализма, то ясно, что описанное отношение к налогам и буржуазного права и буржуазной теории финансов отнюдь не является случайностью.

От этой «неслучайности» прямая дорога ведет и к познанию бюджетных прав буржуазного парламента, так как основное в этих правах лежит в праве народного представительства соглашаться или не соглашаться на взимание налогов. Все остальное по сравнению с этим правом суждения о налогах представляется собранием формальных аксессуаров, даже ежегодное вотирование бюджета. Но так как, овладев государственной властью и обратив налоги в средство дополнительной эксплуатации трудовых доходов, буржуазия превратила право на утверждение налогов в формальность, то по существу все бюджетное право капиталистического государства стало давно уже насквозь формальным, как формально и само «правовое государство». В лучшем случае это право используется эксплуататорскими классами как орудие политической борьбы.

Основное грехопадение «правового государства» с его принципами «*égalité, fraternité, liberté*» произошло в области налоговых отношений, и отсюда все качества. Отсюда бюджет является прежде всего политическим актом, и поэтому большинство бюджетных правил носит характер чисто политический. Отсюда отказ вотировать бюджет со стороны парламента ставит на карту не существование государства, а только данный состав министров. И самое главное, отсюда природа бюджетных кредитов с политической точки зрения чисто факультативна, т. е. если эти кредиты прошли в парламенте, то правительство получает полную свободу рук в использовании государственных денег. Закон обязателен к исполнению правительственными органами постольку, поскольку это нужно с чисто политической точки зрения. А последующий контроль парламента? Жез недвусмысленно отвечает на этот вопрос. Он говорит, что как исполнение бюджета, так и контроль над этим исполнением носят главным образом технический характер. Тут политические вопросы стоят на втором плане. «Политические дебаты о фактах, происшедших несколько месяцев или несколько лет тому назад, не имеют никакой практической цены. По правде сказать, это никого не интересует»<sup>1</sup>.

Из сказанного с полной очевидностью вытекает, что между финансовым правом и бюджетным правом социалистического государства и капиталистических государств не только нет ничего общего и тождественного, но этого общего и не может быть.

Начнем с самой последней темы — с контроля. В капиталистическом государстве, по авторитетному свидетельству Жеза, это

<sup>1</sup> В цит. сборнике, изданном в честь Георга Шанца, т. I, стр. 34—36.

никого не интересует. Совершенно иначе обстоит дело в СССР. XVIII съезд партии в своей резолюции записал следующее: «Центральной задачей перестройки плановой работы является организация проверки выполнения планов...»<sup>1</sup>. Для того, чтобы лучше понять внутренний смысл совершенно иного отношения социалистического государства к контролю и объяснить причины его центральной позиции в плановой работе, обратимся к работам Ленина. Ленин писал: «Учет и контроль, *если* они производятся Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов как верховной государственной властью или по указаниям, по полномочию *этой* власти... — учет и контроль за количеством труда и за распределением продуктов — в этом *суть* социалистического преобразования, раз политическое господство пролетариата создано и обеспечено»<sup>2</sup>. А ведь финансовая система социалистического государства является, во-первых, одним из важнейших средств распределения общественно-го продукта, а во-вторых — наиболее эффективным орудием социалистического контроля.

Поскольку суть социалистического преобразования связана с диктатурой пролетариата, т. е. с новым государством, то новым содержанием наполняется и финансовое право этого государства во всех разветвлениях и формах.

Таким образом, если деятельность нового государства наполняется хозяйственным содержанием, если хозяйственная функция, неведомая капиталистическому государству, постепенно сделалась существенным признаком социалистического государства, то вполне естественно, что учет и контроль вошли в «суть социалистического преобразования». Разумеется, финансы нельзя сводить к учету и контролю, но они входят в систему учета и контроля как ее существенная принадлежность, организованная в особую и весьма важную систему.

Объектом социалистического учета и контроля является хозяйственная деятельность государства. Контроль через финансовую систему имеет тот же самый объект. Для контроля необходима твердая база, определяющая как содержание, так и направление этого контроля. Такой базой является план во всех его видах и формах, обобщаемый системой основных показателей в единый государственный народнохозяйственный план и дающий право называть хозяйство социалистического государства плановым хозяйством. Весьма существенной частью общего народнохозяйственного плана является финансовый план во всех его видах и формах.

Из сказанного можно сделать тот вывод, что основным содержанием советского финансового права, в том числе и бюджетных прав органов верховной власти Союза и союзных республик, является утверждение основных финансовых планов и проверка их исполнения, т. е., другими словами, руководство через финансы хозяйственной деятельностью государства. По нашему мнению, в этом и лежит принципиальное различие между бюджетными правами

<sup>1</sup> XVIII съезд ВКП(б), Стенографический отчет, стр. 665.

<sup>2</sup> Ленин, Соч., т. XXII, стр. 163.

буржуазных парламентов и законодательных палат в социалистическом государстве.

Указанные различия в содержании бюджетных прав чрезвычайно ярко отражаются на содержании речей депутатов, принимающих участие в обсуждении финансовых планов и отчетов об их исполнении. В бюджетных прениях буржуазного парламента, хотя бы и прикрытых фразами о благе государства или «народа», всегда основной подоплекой является борьба общественных классов и групп из-за разверстки податного бремени и из-за дележа государственных ресурсов. Сама же бюджетная процедура, полная хитросплетенных формальностей, отражает или былую политическую борьбу правительства и народного представительства, или стремление парламентского большинства надеть узду на правительство и правительственных агентов как исполнителей бюджета. Большинство заботится об обеспечении в процессе исполнения бюджета своих интересов.

Основное содержание речей в законодательных палатах Советского Союза сводится к оценке достигнутых хозяйственных и культурных результатов, к оценке планов на будущий плановый период и к контролю деятельности органов и лиц исполнительной власти по осуществлению общего хозяйственного плана и его больших и малых заданий. Специальной темой этого обсуждения является оценка контрольной функции финансовой системы. Словом, в бюджетных прениях в Советском Союзе чрезвычайно ярко и красочно выявляется хозяйственная функция социалистического государства.

Выпадает ли из поля зрения советского парламента проблема разверстки налогов? Разумеется, не выпадает. Но эта проблема получает совершенно иное содержание, нежели в буржуазных парламентах. Это иное содержание обусловлено прежде всего тем, что в социалистическом государстве отсутствуют антагонистические классы, так как оно является государством общества, состоящего из двух дружественных классов. Кроме того, в советских финансах налоги, падающие на отдельных граждан, тонут, как капля в море, в общей массе накоплений хозяйства. И, наконец, одной из самых существенных черт новой Конституции является то, что в вопросе о правах граждан она перенесла центр тяжести на гарантии и материальное обеспечение этих прав. Поэтому правильная разверстка налогов обеспечена в нашем государстве фактически всесторонне, а не только формально, как это сделано в буржуазных конституциях, провозгласивших голые принципы всеобщности и равенства налога.

Вопрос о разверстке финансовых ресурсов в советском государстве во всей полноте встает в одном очень важном случае — при издании закона о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик. Но в данном случае финансовый вопрос отнюдь не имеет самостоятельного значения. В капиталистическом государстве, имеющем федеративное устройство, данная проблема решается таким образом, что первоначально происходит разграничение финансовой сферы между членами федерации и союзом, а затем

отдельным членам федерации предоставляется право устраиваться, как они хотят, хотя бы при таком устройстве получилось «где густо, а где пусто». Такое решение Федеративной проблемы в условиях планового хозяйства было бы равносильно отрицанию государственного народнохозяйственного плана, положенного, согласно Конституции, в основу экономического и культурного развития СССР. Поэтому руководящим принципом при разверстке ресурсов между членами федерации в нашем государстве является принцип плановой целесообразности. Отсюда неизбежно вытекает, во-первых, известная динамичность разграничивающих норм, а во-вторых, необходимость сосредоточения наиболее значительной части финансовых ресурсов в руках Союза, что обеспечивает возможность осуществления народнохозяйственного плана во всех его частях, независимо от состояния ресурсов того или иного члена советской федерации. Правильность такой системы разграничения ресурсов между членами федерации доказана блестящим опытом истекших лет, в течение которых с большим успехом ликвидированы оставшиеся в наследство от старого царского режима запущенность и отсталость целых районов огромной страны, целых народов и племен, населяющих эту страну.

У нас не было и не могло быть случаев столкновения местного и общего интересов на почве федеративного устройства финансовой системы, что имеет место в капиталистических странах с федеративным устройством. Так, например, во время первой мировой войны центральное правительство США построило на реке Теннесси крупную гидростанцию для производства нитратов. После войны было решено эту станцию использовать для мирных целей, и поэтому правительство продолжало делать значительные капиталовложения в штате Теннесси из федеративного бюджета, связывая эти вложения с помощью безработным. Реакционные силы США восстали против этой политики и выдвинули против этого мероприятия «конституционный» принцип: «нельзя сыпать деньги в один штат за счет всех других штатов».

Из всего сказанного следует сделать тот вывод, что только в обществе, окончательно освободившемся от классового антагонизма, и финансовое устройство и финансовая политика получают свободное и рациональное развитие. Только в таком обществе отдельные члены государственной федерации, как и отдельные граждане, заинтересованы кровно и сознательно в том, чтобы союзное государство было мощной политической и хозяйственной силой. Эта мощь достигается различными методами, в том числе и методом всестороннего развития и подъема всех областей страны и всех национальностей, составляющих монолитное социалистическое общество. Поэтому и финансы социалистического общества так непохожи на финансы капиталистических стран.

---



Е. РОВИНСКИЙ

Кандидат юридических наук

## О ПРЕДМЕТЕ СОВЕТСКОГО БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

### I

В системе советского социалистического права бюджетное право как часть финансового права занимает одно из видных мест. Круг общественных отношений, регулируемых бюджетным правом, имеет большое значение для деятельности советского многонационального государства, так как эта область права тесно связана с основными функциями государства. Осуществление этих функций вызывает необходимость наличия специальной финансовой базы государства и прежде всего единого государственного бюджета СССР. Отсюда возникает потребность в особых бюджетно-правовых нормах регулирования отношений, возникающих между государственными организациями и ведомствами, а также и населением в процессе аккумуляции и распределения бюджетных средств.

Роль советского бюджета в осуществлении социалистическим государством основных функций постоянно развивалась, ибо с развитием и усложнением функций государства неизменно расширялась и сфера государственного воздействия через бюджет. Вследствие этого в бюджетном праве происходило нарастание как нормативного материала, так и регулирующего воздействия этого права.

Принципиально новая природа советского государства обуславливает особый характер государственного управления экономикой страны. Государство диктатуры рабочего класса под руководством коммунистической партии выполняет огромной важности функции, в том числе и новую функцию хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной работы. Государственный бюджет в этой связи приобретает принципиально новое социально-экономическое содержание и новую правовую форму.

О принципиальных особенностях советского государства и советского бюджета в программе ВКП(б) сказано следующее:

«В эпоху начавшегося обобществления экспроприированных у капиталистов средств производства государственная власть перестает быть паразитическим аппаратом, стоящим над производственным процессом: она начинает превращаться в организацию, непосред-



ственно выполняющую функции управления экономикой страны, и постольку же государственный бюджет становится бюджетом всего народного хозяйства в целом»<sup>1</sup>.

Зависимость бюджета от природы государства и характера его функций выступает здесь особенно наглядно и служит ярким подтверждением основного положения марксистско-ленинского учения о государстве и праве, что происхождение права и форма государства «...не могут быть поняты ни из самих себя, ни из так называемого всеобщего развития человеческого духа; наоборот, они коренятся в материальных условиях жизни...»<sup>2</sup>.

Советский бюджет является новым бюджетом по источникам своих доходов. Программа ВКП(б) отмечает это новое содержание советского бюджета: «Что же касается покрытия непосредственных государственных расходов в переходную эпоху, то ВКП будет отстаивать переход от системы контрибуций с капиталистов, которая была исторически необходимой и законной в первое время социалистической революции, к прогрессивному подоходному и поимущественному налогу. А поскольку этот налог переживает самого себя в силу широко проведенной экспроприации имущих классов, покрытие государственных расходов должно покоиться на непосредственном обращении части доходов от различных государственных монополий в доход государства»<sup>3</sup>.

Но программа ВКП(б) указывала на эти новые черты социалистического государственного бюджета лишь как на особенности, которые еще находились в процессе становления, но полностью в то время не получили своего развития. Со времени принятия программы ВКП(б) (1919 г.) до принятия Сталинской Конституции, закрепившей победы социализма в СССР, прошел сравнительно небольшой срок. Но за этот период под руководством партии Ленина—Сталина произошли гигантские качественные изменения в общественно-экономическом укладе СССР, в классовых отношениях советского общества. Социализм безраздельно господствует в СССР, эксплуататорские классы и эксплуатация человека человеком уничтожены в СССР навсегда. СССР сложился как социалистическое многонациональное государство, скрепленное морально-политическим единством всех народов, населяющих нашу родину, содружеством рабочих, крестьян и советской интеллигенции, использующих социалистическое государство как главное орудие для планового построения коммунизма в условиях капиталистического окружения.

Социалистическое государство рабочих и крестьян в своем развитии прошло за этот период две главные фазы, из которых вторая фаза представляет собою новое, высшее качество, отличное по форме и функциям от социалистического государства первой фазы. Отпали одни функции, сохранились полностью другие и, наконец, «сохранилась и получила полное развитие функция хозяйст-

<sup>1</sup> Программа и устав ВКП(б), 1936 г., стр. 36.

<sup>2</sup> Маркс К. Критике политической экономии, ГИПЛ, 1938, стр. 6.

<sup>3</sup> Программа и устав ВКП(б), 1936 г., стр. 36.

венно-организаторской и культурно-воспитательной работы государственных органов»<sup>1</sup>. Соответственно этому качественно изменился советский социалистический бюджет, который уже стал бюджетом социалистического хозяйства с более разветвленным советским бюджетным правом и со значительным расширением круга общественных отношений, регулируемых бюджетно-правовыми нормами.

В современной фазе развития социалистического государства, когда его основной функцией стала хозяйственно-организаторская и культурно-воспитательная работа, роль финансовой системы значительно возросла. К этой системе теперь предъявляются требования резкого улучшения качества ее работы и лучшего осуществления контроля рублем над ходом выполнения хозяйственных планов.

На необходимость улучшения финансовой работы указал в своих решениях XVIII съезд партии, подтвердивший «...необходимость улучшения бюджетно-кредитной работы, дальнейшего укрепления хозрасчета, усиления борьбы с бесхозяйственностью, повышения уровня рентабельности тяжелой индустрии и других отраслей народного хозяйства, укрепления советского рубля на основе социалистического производства, усиленного развития товарооборота и общего подъема материального уровня жизни народа»<sup>2</sup>.

Сталинская Конституция и исторические решения XVIII съезда партии открывают новый этап в развитии бюджета и бюджетного права СССР. В связи с этим теоретическая марксистско-ленинская разработка предмета и системы советского бюджетного права приобретает на современном этапе огромное значение.

Советский бюджет получает правовое выражение в наиболее авторитетной форме ежегодного закона, утверждаемого Верховным Советом СССР и верховными советами союзных республик. Поэтому, чтобы установить предмет советского бюджетного права, необходимо предварительно выяснить принципиальные особенности правовой формы нашего бюджета.

Буржуазная наука права в своих попытках научно познать юридическую природу капиталистического бюджета создала в этой области права различные, противоречащие друг другу юридические конструкции. Гастон Жез, французский профессор финансового права, при классификации различных высказываний буржуазных юристов и их определений юридической природы бюджета устанавливает три основные теории по этому вопросу.

«Какова юридическая природа бюджета? — спрашивает Жез и отвечает: — Три теории имеются в настоящее время: 1) согласно одной, бюджет устанавливает юридические порядки, это — закон в собственном смысле. 2) Согласно другой, бюджет — не то закон, не то обыкновенный акт, административный акт. 3) Наконец, согласно третьей, бюджет никогда не может быть законом»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11, стр. 606.

<sup>2</sup> «XVIII съезд ВКП(б)», Стенографический отчет, Госполитиздат, 1939 г., стр. 665.

<sup>3</sup> G. Jèze, Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française, Paris, 1909, p. 23.

Итак, бюджет — закон, бюджет — не то закон, не то акт управления, бюджет не есть закон. Какова же в действительности юридическая природа бюджета? На этот вопрос буржуазная юридическая мысль дает противоречивые ответы.

Немецкая школа юристов в лице Гнейста и Лабанда, давая юридическое определение бюджета, установила, что бюджет по материальному своему содержанию есть не что иное, как обычный акт управления, и поэтому установление объема расходов и доходов в ежегодном бюджете становится прерогативой исполнительной власти. Последняя при определении бюджетной росписи руководствуется в своих исчислениях не правовыми нормами, а фактами. Что касается законодательной власти, то она должна формально санкционировать бюджетные исчисления исполнительной власти. И поскольку участие парламента в обсуждении и утверждении бюджета является неизбежным злом, то процедура утверждения бюджета должна стать чисто формальной; с этой стороны бюджет формально может быть определен как закон.

Такая характеристика юридической природы капиталистического бюджета нашла наиболее яркое проявление в работах Лабанда, посвященных бюджету. В своей работе «*Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungsurkunde*» Лабанд пишет:

«Ни установление бюджета на будущее время, ни контроль его исполнения за истекший период не имеют ничего общего с законодательством, но относятся исключительно к области управления, и право, которое принадлежит, согласно конституции, народному представительству в том и в другом случае — как при утверждении бюджета, так и при утверждении отчета о его исполнении, может быть охарактеризовано не как участие в так называемой законодательной власти, а как участие в так называемой исполнительной власти»<sup>1</sup>.

Еще более эклектический характер носит оценка юридической природы, даваемая Дюги и др. Дюги утверждает, что в части расходов бюджет никогда не может выступать в форме закона. Что касается доходов, то там, где парламент ежегодно утверждает определенные налоги, эти вотируемые парламентом доходы имеют силу закона в материальном смысле; в отношении остальных источников бюджетных доходов речь идет об обыкновенном акте управления. Следовательно, на вопрос о юридической природе бюджета Гнейст и Лабанд отвечают, что это — акт управления, но, поскольку парламент обязан формально санкционировать этот акт исполнительной власти, бюджет есть закон в формальном смысле.

По мнению Дюги, бюджет не вполне закон, а скорее административный акт<sup>2</sup>. Еллинек признает, что бюджет есть «хозяйственный

<sup>1</sup> P. Laband, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungsurkunde*, 1871, S. 13.

<sup>2</sup> «Проблема состоит в том, — пишет Дюги, — чтобы определить, какова юридическая природа бюджета, который утверждается парламентом и издается главой государства. Является ли он законом в материальном или формальном смысле?». Не считая точку зрения немецких юристов по этому вопросу научной, Дюги утверждает, что «распоряжения бюджетного закона, указывающие, какие

план», выступающий в форме закона, и так же, как и указанные выше представители юридической науки, механически рассматривает форму в полном отрыве от содержания общественных отношений, проявляющихся в области финансово-бюджетной деятельности.

По мнению Еллинека, бюджетный закон является связанным законом. Он не может обладать такой юридической силой, которая способна отменить действующее законодательство. Ввиду этого парламентский бюджетный вотум должен начаться за пределами действующего законодательства<sup>1</sup>. Теория «gebunden gesetzgebungs» — «связанного законодательства» — в применении к бюджетному праву парламентов означает сведение к пустой формальности процедуры голосования бюджета и оправдание антидемократической процедуры прохождения бюджета в парламентах.

Практика показывает, что бюджетные расходы базируются не на вотуме парламента, а по существу на ряде актов исполнительной власти и носят поэтому характер обязательных расходов. Что касается доходов, то поскольку парламент связан определенными обязательными бюджетными расходами, не им вотируемыми по существу, то даже при ежегодных утверждениях парламентом доходных источников (или, как это имеет место в английской бюджетной практике, определенные доходы вотируются парламентом не ежегодно, а на ряд лет вперед) эти доходы так или иначе должны получить санкцию парламента, в противном случае неизбежен огромный бюджетный дефицит и срыв «по вине парламента» всего бюджета.

Не ясно ли отсюда, что в интересах господствующих классов буржуазная юридическая наука должна была сформулировать такие положения, которые бы «связывались» с практикой? Поэтому можно считать правильным вывод, к которому пришел Жез, указавший, что к точке зрения, отрицающей бюджет как закон, примыкает большинство юристов современных крупнейших государств.

Вследствие этого занятая Генелем и др. позиция в вопросе о юридической природе бюджета вызвала значительную критику,

налоги и сборы необходимо собрать в течение года, являются законодательными правилами в материальном смысле... В другой части бюджета парламент утверждает объем расходов, которые должны быть совершены на протяжении бюджетного года. Каков характер этих распоряжений?.. По нашему мнению, это по сути административный акт». Поэтому парламент, утверждая расходы, оказывается связанным действующим законодательством. «Сообразно с этим, — пишет далее Дюги, — парламент не может отказать в утверждении кредитов, необходимых для осуществления функций, установленных на основе действующего закона» (J. Duguit, *l'Etat. Le droit objectif et la loi positive*, t. I, Paris, 1901, p. 523—528).

<sup>1</sup> G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, 1887, B. 284—292. По поводу бюджета как «связанного закона» Еллинек пишет: «Бюджет как предмет законодательства в значительной своей части не является также ни материальным законом, ни тем более предметом свободного законодательства, во всех государствах бюджет содержит начала, которые свободное законодательство исключает; в связи с этим он по своему содержанию относится к той области, которая определяется, как связанное законодательство» (стр. 286).



хотя Генель как представитель буржуазного юридического нормативизма не собирался подвергать критике основы буржуазной науки права.

По мнению Генеля, бюджет есть закон в формальном смысле, и поэтому сама форма закона, в которую облачается бюджет, несет в себе юридические основания и юридическую силу изменять в случае необходимости действующее право<sup>1</sup>.

В дореволюционной России в период деятельности Государственной думы, которая была окрещена буржуазно-правовой наукой как «народно-представительное собрание», спор о юридической природе капиталистического бюджета занял в специальной литературе особое место. Эти теоретические споры были только перепевами тех споров, которые имели место на Западе в период конституционализма, и ни на шаг не продвинули вперед теоретическое исследование в отношении юридической природы бюджета.

М. Коркунов, например, развивал точку зрения Лабанда — Еллинека в этом вопросе. Он писал:

«Бюджет только по форме закон; по содержанию — это административная мера и, притом, составляющая необходимое условие всего государственного управления. Если бы в распоряжение правительства не были предоставлены утверждением бюджета необходимые денежные средства, правительство не могло бы действовать, ни одна из функций государственного управления и суда не могла бы совершаться и государство не могло бы существовать»<sup>2</sup>.

Как же при этих условиях быть с «законодательным народно-представительным собранием», каковы его функции при рассмотрении и утверждении бюджета? На это Коркунов отвечает, что поскольку бюджет есть административная мера, то «при составлении его (не при утверждении его, а при «составлении». — Е. Р.) законодательное учреждение связано обязанностью сообразоваться с существующими законами»<sup>3</sup>.

Противоположную Коркунову точку зрения высказали проф. Яснопольский, Гессен, Лазаревский, примкнувшие в этом вопросе к Генелю.

«Положительное право, — писал Яснопольский, — знает лишь один закон: закон формальный. Всякий вновь изданный с соблюдением всех формальных условий закон может вступить в противоречие с прежним и отменять или устанавливать его действие, поскольку он ему противоречит». «Поэтому, — указывает далее Яснопольский, — бюджет как формальный закон может отменять или изменять существующие доходы и расходы, хотя бы они были установлены действующими законами или иными правительственными актами»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См. Hänel, Gesetz im formellen und materiellen Sin, Studien zum deutschen Staatsrechte, 1888, II В.

<sup>2</sup> Коркунов, Русское государственное право, т. II, СПб, 1905 г., изд. 5, стр. 130.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Журнал «Право» № 25 за 1909 г., стр. 1496. Более подробно о спорах

Гессен в «Основах конституционного права» указывал, что «в противоположность закону в материальном смысле — закон в формальном смысле от правительственного акта отличается не только по своему происхождению, но и по степени своей юридической силы. Понятие формального закона является юридическим понятием, потому что положительное право из этого понятия делает юридически существенные выводы, характеризующие в своей совокупности природу конституционного строя»<sup>1</sup>.

На основании этого утверждения Гессен считает, что бюджет как формальный закон может отменять расходы, основанные на действующих законах.

Лазаревский также утверждает, что бюджет «есть закон, являющийся единственным и необходимым основанием юридическим для взимания налогов и для производства расходов... Всякий акт, изданный в форме закона, всегда имеет силу и юридическую природу закона»<sup>2</sup>.

Теоретический спор по вопросу о юридической природе капиталистического бюджета сводился по существу к двум вопросам: к выяснению объема и предела бюджетных прав законодательной власти при конституционном строе и к определению юридической силы закона.

В отношении объема и предела бюджетных прав парламента, как уже указывалось выше, большинство юристов сформулировало соответствующий интересам господствующих эксплуататорских классов взгляд, согласно которому законодательная власть в лице парламента обязана санкционировать бюджетные исчисления исполнительной власти.

«Бюджет, — пишет Коркунов, — издается не для того, чтобы отменять или изменять существующие законы, а для того, чтобы дать правительству необходимые средства для управления государством согласно с существующими законами. Поэтому, обсуждая бюджет, законодательное учреждение обязано озаботиться предоставлением правительству средств»<sup>3</sup>.

Возникновение конституционного строя, как это установлено, явилось также результатом борьбы классов за свои права устанавливать и контролировать бюджет. В этой связи известный интерес представляет следующее высказывание проф. Шершеневича относительно экономических факторов, содействовавших замене абсолютизма конституционным строем:

«Сильное увеличение налогов, вызванное военными целями, должно было вызывать враждебное чувство к власти со стороны самых мирных элементов населения, и поэтому наиболее удобным сред-

---

по поводу юридической природы бюджета см. «Труды Русского Вольно-экономического общества» за 1910 г. № 4, прения в Государственной думе 12, 15 и 17 января 1908 г.

<sup>1</sup> Гессен, Основы конституционного права, 1918 г., стр. 39—40.

<sup>2</sup> Лазаревский, Лекции по русскому государственному праву, т. I, стр. 470.

<sup>3</sup> Коркунов, Русское государственное право, т. II, СПб, 1905 г., изд. 5, стр. 131.

ством смягчения недоброжелательства могло быть привлечение самого народа, в лице его выборных, к делу обложения»<sup>1</sup>.

Эти же мысли высказаны были и Эсменом, развивавшим положение о возможности подчинения исполнительной власти парламенту при помощи бюджета.

Бюджет, по мнению Эсмена, «представляет собой прежде всего узду, с помощью которой представительные собрания подчиняют себе исполнительную власть, или скорее наиболее надежное средство защиты, которым они располагают против возможных узурпаций с ее стороны»<sup>2</sup>.

В этих условиях происхождения конституционного строя и роли бюджета в нем невозможно было лишать парламент хотя бы видимости контроля над государственными средствами. На этой почве и выросли понятия о формальной и материальной трактовке бюджетного закона.

Для характеристики идеалистической методологии буржуазной науки права следует, между прочим, указать на то, что в споре о формальном и материальном понятии закона одни (Геннель, Гессен и др.) допускали только формальную конструкцию закона, другие допускали только материальную конструкцию закона либо в одних случаях считали возможным применять материальное, а в других формальное определение закона (Ориу, Дюги, Гнейст, Лабанд, Еллинек и др.), но никто не поднял этой проблемы на подлинно научную высоту, предполагающую исследование юридической формы в единстве с материальным содержанием, в неразрывности общественных отношений с правовыми формами, выражающими и регулируемыми эти отношения. Такой подлинно научный метод исследования оказался скрытым для буржуазной науки права за семью печатями.

Марксизм-ленинизм, рассматривающий право как возведенную в закон волю господствующего класса, усматривает в отдельных государственных законах всеобщее выражение этой воли господствующего класса, которая сама обусловлена определенными отношениями этого класса и определенным состоянием производительных сил. Маркс подчеркивает, что закон «...является общим и истинным судьей относительно правовой природы вещей. Правовая природа вещей не может поэтому сообразоваться с законом, закон должен сообразоваться с ней»<sup>3</sup>. Закон как всеобщее выражение воли господствующего класса выступает в полном единстве с правовой природой вещей, как форма их проявления и условие обеспечения интересов и задач господствующего класса.

Капиталистический бюджет выступает как закон, направленный на осуществление эксплуататорскими классами дополнительной эксплуатации трудящихся масс при помощи прямых и косвенных налогов и государственных займов, на обеспечение для государственной власти непроизводительного расходования денежных средств

<sup>1</sup> Шершеневич, Общая теория права, т. I, М., 1901 г., стр. 246.

<sup>2</sup> Esmein, Element du droit constitutionnel, p. 971.

<sup>3</sup> Маркс и Энгельс, Соч., т. I, стр. 224.

в целях осуществления своих внутренних и внешних функций в интересах господствующего класса.

Классовая природа капиталистического бюджета не меняется от того, выражен ли бюджет как закон при содействии исключительно исполнительной или совместно с законодательной властью государства. Во всяком случае этот вопрос не является решающим при определении юридической природы бюджета, ибо принудительная сила юридической нормы в бюджете остается неизменной в обоих случаях правового оформления бюджета в буржуазных странах.

Предметом исследования в данном случае являются юридические особенности бюджета, вытекающие из факта ограничения или расширения законодательных прав парламента в области бюджета. В свое время во Франции было на этот счет крылатое выражение: «право палат законодательствовать путем бюджета». Это означало требование расширения бюджетных прав парламента и его законодательных функций, и следовательно, требование сводилось к усилению роли и значения бюджета как закона. Но в условиях буржуазного парламентаризма это оказалось утопией. Даже незначительные шаги, предпринятые под давлением революционных сил народного фронта во Франции в 1936—1937 гг. в области налоговых реформ, всячески саботировались и были сорваны финансовым капиталом Франции. В этих условиях, характерных не только для Франции, вопрос о юридических особенностях бюджета как закона сводится к выяснению процедуры прохождения и утверждения бюджета в парламенте, так как составление и контроль за исполнением бюджета являются по существу компетенцией исполнительной власти.

В совершенно иной, принципиально новой, плоскости встают эти вопросы при исследовании правовой формы советского бюджета.

Составление, рассмотрение, утверждение и исполнение советского бюджета, контроль за его исполнением наполнены богатой правовой материей, охватывающей своим регулированием многообразный круг отношений. Советский бюджет, построенный на принципах федеративности и демократического централизма, предполагает точное и четкое правовое регулирование на всех его стадиях.

Установление советского бюджета местными советами депутатов трудящихся, рассмотрение бюджета в районном, областном (краевом) звеньях, в республиканских и союзных органах государственного управления, утверждение его Верховным Советом СССР и верховными советами союзных республик (в пределах своей компетенции), исполнение бюджета, контроль за его исполнением связаны с правовым порядком значительной важности. На всех стадиях бюджетной работы сохраняется за хозяйственными организациями и учреждениями право отстаивания и защиты своих требований к бюджету. Наличие бюджетных комиссий при верховных советах, права и обязанности Госплана СССР и госпланов союзных республик давать заключения правительству по бюджету — все это наглядно демонстрирует принципиально новое содержание советского



бюджетного права. Все это свидетельствует о том, что мы имеем, наряду с выражением бюджета в форме закона, определенный процесс правового регулирования бюджета на всех его стадиях, коренным образом отличающийся от процедуры бюджета в буржуазных странах, в понятие которой вкладывается обычно порядок голосования бюджета в парламенте. Правовому оформлению бюджета придается такое большое значение потому, что это касается государственных денежных средств и в таком огромном объеме, в каком выступает советский бюджет. Это объясняет и то обстоятельство, что верховные законодательные органы СССР издают специальное положение — закон о бюджетных правах органов власти, где процесс составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета подвергнут специальному правовому регулированию.

Рассмотрим более подробно особенности правовой формы советского бюджета.

Сталинская Конституция установила, что ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов власти и органов государственного управления подлежит «утверждение единого государственного бюджета СССР, а также налогов и доходов, поступающих на образование бюджетов союзного, республиканских и местных» (ст. 14 Конституции СССР). Верховные советы союзных республик, наряду с утверждением народнохозяйственного плана союзной республики, утверждают бюджет союзной республики (Конституция СССР, ст. 60, п. «в»), местные органы власти — советы депутатов трудящихся, в соответствии со ст. 97 Конституции СССР, «...руководят деятельностью подчиненных им органов управления, обеспечивают охрану государственного порядка, соблюдение законов и охрану прав граждан, руководят местным хозяйственным и культурным строительством, устанавливают местный бюджет». Высший орган государственного управления СССР в лице Совета Народных Комиссаров СССР, в соответствии с п. «б» ст. 68 Конституции СССР, «принимает меры по осуществлению народнохозяйственного плана, государственного бюджета и укреплению кредитно-денежной системы».

Таким образом, Конституция СССР устанавливает основной правовой порядок утверждения государственного бюджета и бюджетные права СССР, союзных республик и местных советов. Эти права вытекают из федеративности государственного устройства СССР и суверенитета социалистических республик, из широкого социалистического демократизма и из необходимости укрепления верховенствующего начала высших органов власти СССР. Верховенство союзной власти обеспечивает решение задачи построения коммунистического общества в многонациональном государстве при наличии враждебного капиталистического окружения.

Поэтому бюджетно-правовые нормы, устанавливающие бюджетное устройство СССР, права и полномочия союзных, республиканских и местных органов власти в процессе составления, рассмотрения, утверждения советского бюджета и его исполнения, точно так же, как и правовая регламентация стадии разработки и

прохождения бюджета, вытекающая из факта четкого разграничения законодательной и исполнительной власти, имеют для предмета советского финансового права важнейшее значение.

Все вышесказанное подводит к определению предмета бюджетного права СССР.

Советское бюджетное право как ведущая часть советского финансового права включает в себя устанавливаемые социалистическим государством юридические нормы, определяющие бюджетную организацию СССР, ежегодные объемы государственного бюджета СССР, его доходы и расходы, порядок мобилизации бюджетных средств и их распределение, права и полномочия органов государственной власти при распределении бюджетных доходов и расходов между отдельными видами общего государственного бюджета СССР, а также юридические нормы, регулирующие все стадии советского бюджета.

Таким образом, область бюджетно-правового регулирования наполнена чрезвычайно богатым и многообразным правовым материалом. При всем этом многообразии предмет советского бюджетного права характеризуется прежде всего своим единством, определяемым единством общественного и государственного устройства СССР, единством плановой системы социалистического хозяйства, и советской финансовой системы.

При определении предмета советского бюджетного права мы должны исходить из того, что единственно правильным критерием должен служить сам объект правового регулирования в его развитии, т. е. материальное содержание тех конкретных отношений, юридическим выражением которых являются бюджетно-правовые нормы. Этим материальным содержанием являются плановая аккумуляция и распределение бюджетных средств, осуществляемое бюджетной системой советского государства. Заслуживает внимания следующая выдержка из письма Маркса к своему отцу, где 19-летний Маркс замечательно определил направление исследования права, государства и других областей науки. «...Здесь, — писал Маркс, — нужно присматриваться к самому объекту в его развитии, здесь нельзя вносить произвольных подразделений; разум самой вещи должен здесь разворачиваться как нечто в себе противоречивое и найти в себе свое единство»<sup>1</sup>.

Только анализируя конкретные общественные отношения, облекаемые в правовую форму, следует искать критерий определения предмета данной области права. Необходимо выявить специфику самого объекта права в его закономерном диалектическом развитии. Только таким путем раскрывается богатство содержания предмета советского бюджетного права, и это теоретическое исследование нормативно-законодательных материалов, как и систематизация бюджетного права приобретают практическую ценность.

---

<sup>1</sup> Маркс и Энгельс, Соч., т. I, стр. 433.

Нормы правового регулирования, составляющие бюджетное право СССР, должны быть систематизированы в таком порядке и на основе таких принципов, чтобы их было более удобно применять в повседневной практике. Классифицируя нормы по объектам правового регулирования, систематизацию бюджетно-правовых норм, целесообразно произвести по следующей группировке:

1) бюджетно-правовые нормы, устанавливающие основы бюджетного устройства СССР, структуру и объем единого государственного бюджета и регулирующие порядок распределения доходов и расходов внутри бюджетной системы между отдельными его видами (союзный, республиканские и местные бюджеты);

2) бюджетно-правовые нормы, регулирующие порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения единого государственного бюджета СССР и его видов, порядок составления и утверждения отчетности об исполнении бюджетов и порядок контроля над исполнением бюджетов.

Первая группа бюджетно-правовых норм содержит важнейшую часть законодательных норм, так как она определяет принципы построения федерального советского бюджета, порядок последовательного рассмотрения и утверждения отдельных видов бюджетов, ежегодное утверждение единого государственного бюджета СССР единым законодательным актом, основы отнесения доходов и расходов к отдельным видам бюджетов, полномочия органов государственного управления при рассмотрении и представлении ими на утверждение единого государственного бюджета, законодательные нормы, регулирующие порядок использования бюджетных средств, порядок кассового исполнения бюджета и т. п.

Совокупность этих бюджетно-правовых норм разграничивает функции и компетенции законодательной и исполнительной власти в области бюджета, распределяет доходы и расходы между союзным, республиканскими и местными бюджетами, определяет права распорядителей кредитами, т. е. устанавливает правовой порядок, обеспечивающий успешное исполнение бюджета.

На современном этапе развития советского бюджетного права особое значение приобретают те бюджетно-правовые нормы, которые устанавливают порядок распределения доходов и расходов между отдельными видами бюджетов. Основная задача этих норм состоит в обеспечении стабильных доходов для республиканских и местных бюджетов. Действующие законодательные нормы еще не обеспечивают этой устойчивости доходов, что затрудняет рациональное балансирование бюджетов союзных республик и местных советов депутатов.

Перспективы же развития этих бюджетов вызывают необходимость, наряду с максимальным привлечением доходов местного хозяйства, обеспечения возможно более устойчивой доходной базы, закрепленной бюджетно-правовыми нормами.

Ко второй группе бюджетно-правовых норм нужно отнести нормы, регулирующие отдельные стадии советского бюджетного про-

песса. Бюджетное право должно включить в свою область следующие стадии бюджета:

- 1) порядок составления,
- 2) порядок рассмотрения,
- 3) порядок утверждения,
- 4) порядок исполнения,
- 5) порядок ведения отчетности об исполнении бюджета и
- 6) порядок контроля над его исполнением.

Особенности советского бюджета как особенного государственного финансового плана требуют тщательного юридического определения всех стадий бюджета. На всех стадиях прохождения бюджета возникают правовые отношения между отдельными органами государственной власти Союза ССР. Так как эти отношения на основе Конституции базируются на принципе демократического централизма, то этот принцип должен быть осуществляем на всех стадиях бюджетной работы.

Стадии бюджетной работы должны быть выражены в бюджетно-правовых нормах, закрепляющих четкий порядок и сроки составления, рассмотрения, утверждения и исполнения государственного бюджета СССР, порядок контроля над его исполнением.

Сказанным не исключается возможность в известных случаях, когда это вызывается практической необходимостью, систематизации бюджетно-правовых норм по «субъекту права», например юридические нормы, устанавливающие бюджетные права Союза ССР, союзных и автономных республик и местных органов власти. Однако систематизация по принципу «субъекта права» не позволит полностью раскрыть материальное содержание правового регулирования и перенесет нас из области объекта регулирования, из области отдельных бюджетно-правовых институтов, какими являются отдельные виды бюджетов, отдельные статьи доходов и расходов, в область правовой компетенции того или иного юридического лица в бюджетном праве. Разумеется, при исследовании отдельных проблем советского бюджетного права вопросы правовой компетенции того или иного юридического лица в процессе установления размеров доходов и расходов, порядка распоряжения ими и их расходования имеют свое значение и интерес.

Стадия контроля в бюджетной работе является одной из важнейших стадий.

Хотя контроль есть заключительная стадия бюджетного процесса, но вместе с тем он и начальная стадия борьбы—за реальность утвержденных бюджетов, за их эффективное воздействие на хозяйственную жизнь страны.

Правовая регламентация контроля над исполнением бюджета приобретает, поэтому, важное значение. Контрольные функции бюджета осуществляются и в процессе его составления, но тем не менее основное в контроле лежит в моменте исполнения. Контрольные функции бюджета в процессе его составления, рассмотрения и утверждения базируются на плановых директивах партии и правительства. Здесь контрольные функции бюджета лишь дополняют методы социалистического плана, главным образом при изы-



скании путей расширения источников накопления и при оценке предъявляемых требований к бюджету.

Но прямой бюджетный контроль за выполнением в срок обязательств по платежам в бюджет, за правильным расходованием бюджетных средств, за состоянием учета и отчетности в области бюджета и т. д. приобретает наибольшее значение именно в процессе исполнения бюджета, в борьбе за выполнение народнохозяйственного плана и планов накоплений, за правильное расходование государственных средств. Этот контроль опирается на определенные бюджетно-правовые нормы, устанавливающие порядок исполнения бюджета и ответственность за целевое использование бюджетных средств.

В этой области на финансовую систему возложены огромные задачи. Третья сессия Верховного Совета СССР в законе о бюджете на 1939 г. констатировала, что Народный комиссариат финансов СССР и его местные органы неудовлетворительно выполняют возложенную на них обязанность контроля за правильным и экономным расходованием государственных средств, отпускаемых народным комиссариатам и другим учреждениям и организациям. Поэтому сессия обязала Народный комиссариат финансов и его местные органы решительно улучшить работу по контролю за финансовой деятельностью народных комиссариатов и других учреждений и организаций, не допуская нарушений финансовой и сметной дисциплины и бесхозяйственного использования отпускаемых государством средств.

Улучшение финансово-контрольной работы требует прежде всего быстрейшей ликвидации крупнейшего недостатка финансовой системы, состоящего в слабом знании работниками этой системы хозяйства и его финансов, в отсутствии с их стороны конкретного повседневного воздействия, направленного на предупреждение нарушений финансово-сметной дисциплины. Здесь необходимо по-настоящему использовать те права, которые уже предоставлены законом финансовой системе в области контроля.

Важное значение для предмета советского бюджетного права имеют юридические нормы, закрепляющие методы бюджетного регулирования.

Нормы, устанавливающие порядок бюджетного регулирования отношений внутрибюджетной системы, направлены к достижению равновесия расходов и доходов у отдельных видов бюджетов, а иногда они имеют своей целью обеспечить строгий порядок расходования бюджетных средств на определенные, установленные планом потребности. Опыт бюджетного регулирования показывает, что на разных этапах применялись различные методы и формы бюджетного регулирования. Объем этого регулирования был разнообразен. На современном этапе развития советского бюджетного права, когда создание более устойчивых доходов для республиканских и местных бюджетов является важнейшей очередной задачей, вопрос о методах регулирования внутрибюджетной системы, о бюджетных правах местных и республиканских государственных органов власти является крайне назре-

шим<sup>1</sup>. Но бюджетное регулирование не исчерпывается только теми отношениями, которые установились внутрибюджетной системы между отдельными видами бюджетов. Единый государственный бюджет СССР как бюджет социалистического хозяйства создает обширный и разнообразный круг отношений между государственными и хозяйственными организациями и учреждениями, возникающих в процессе изъятия накоплений в бюджет и при финансировании народного хозяйства из бюджета. Область этих отношений равным образом нуждается в улучшении бюджетно-правового регулирования.

В порядке постановки вопроса о предмете советского бюджетного права необходимо остановиться еще на проблеме места советского бюджетного права в общей системе социалистического права.

В связи с возросшей ролью социалистического бюджета в народнохозяйственной жизни СССР бюджетное право СССР, особенно во второй фазе развития социалистического государства, представляет собою крупный фактор. Но тем не менее это не дает основания рассматривать бюджетное право как самостоятельную отрасль права. Развитие бюджетного права СССР неразрывно связано со всем развитием советского финансового права как органической части последнего, ибо оно связано с правовыми основами налогов, государственного кредита и сберегательного дела, государственного страхования и т. д., т. е. со всем тем, что составляет предмет советского финансового права.

Развитие советского социалистического права привело к тому, что на данном этапе выделено в самостоятельную отрасль финансовое право как совокупность правовых норм регулирования общественных отношений в сфере государственных финансов, неотъемлемой частью которого является бюджетное право СССР. Что же касается обособления бюджетного права в самостоятельную отрасль, то это либо свело предмет советского бюджетного права к тем нормам, которые определяют порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета, т. е. к установлению предмета бюджетного права в границах, определяемых буржуазными теоретиками права, либо мы логически пришли бы к гипертрофии бюджетного права, при которой все нормы, регулирующие государственные финансы, оказались бы подчиненными нормам бюджетного права.

В научной работе и в практике необходимо ликвидировать существующую недооценку советского финансового и бюджетного права, которая находит свое отражение в частности в стремлении рассматривать проблемы финансового и бюджетного права как простое дополнение к финансово-экономическим проблемам.

<sup>1</sup> На шестой сессии Верховного Совета СССР первого созыва (29 марта — 4 апреля 1940 г.) Народный комиссар финансов СССР А. Г. Зверев сказал, что «Совет Народных Комиссаров СССР уполномочил меня заявить, что соответствующий проект нового закона о бюджетных правах подготавливается Правительством и будет внесен на рассмотрение очередной Сессии Верховного Совета СССР» (Шестая сессия Верховного Совета СССР, 29 марта — 4 апреля 1940 г., Стенографический отчет, стр. 229). В этой связи вопросы бюджетного права, в частности вопросы внутрибюджетного регулирования, приобретают особое значение.

Такая недооценка финансового права является ошибочной и практически вредной. Финансово-кредитный аппарат социалистического государства повседневно сталкивается с вопросами правового характера, с необходимостью умело и правильно разобраться в действующем финансово-бюджетном законодательстве. Необходимо разработать на основе марксизма-ленинизма предмет финансового и бюджетного права и дать научную систематизацию действующих в области финансов и особенно бюджета правовых норм.

Необходимость научной разработки проблемы советского финансового права вызывается как задачами, стоящими перед социалистическим государством на современном этапе, так и практической потребностью повышения квалификации финансовых кадров, осуществляющих повседневно финансовую политику партии и советского государства.

Советское бюджетное право как часть финансового права имеет соприкосновение с другими отраслями советского социалистического права и прежде всего с государственным правом.

Здесь уместно указать, что буржуазной науке права и поныне не удается, поскольку она исходит из идеалистической методологии, сконструировать финансовое право капитализма, определить взаимосвязь отдельных элементов в финансовом праве и установить границы с другими отраслями.

По мнению Мирбаха, финансовое право включает в себя: «а) нормы, относящиеся к конституционному праву, и б) нормы, относящиеся к административному праву... Преимущественно под финансовым правом понимаются только те нормы, которые принадлежат к административному праву, тогда как те, что относятся к конституционному праву, находят свое место в государственном праве»<sup>1</sup>.

К нормам конституционного права относятся главным образом те, которые устанавливают процедуру прохождения и утверждения бюджета в парламенте.

К таким же выводам приходит и другой представитель буржуазной юриспруденции — Штир-Сомло. Конкретизируя содержание финансового права, он указывает, что «финансовое право следует прежде всего разделить на финансово-конституционное право и финансово-административное право (право финансового управления)». В первое понятие им включаются бюджетное право, компетенция законодательной и административной власти в области государственных финансов, базирующаяся на конституциях. Во второе понятие он включает «организационные и функциональные правовые нормы, регулирующие финансовое управление». И далее Сомло пишет:

«Наличие тесных взаимоотношений между финансово-конституционным и финансово-административным правом явствует прежде всего из того факта, что финансовое управление должно соотнобразоваться с законом о бюджете»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> F. Mirbach, Grundriss des Finanzrecht, 1906, стр. 9.

<sup>2</sup> Styr-Somlo, Finanzrecht. Handwörterbuch des Rechtswissenschaft, 1927, стр. 428—435.

Основным пороком буржуазной науки права в области финансового права является ее бессилие познать особенности финансового права как совокупности норм, регулирующих отношения в сфере государственных финансов, особенности, вытекающие из многообразия общественных отношений, регулируемых финансовым правом. В этой области права выступают отношения как между государственными органами и другими публичными союзами, так и между государственными органами и частными физическими и юридическими лицами. Познать эти особенности, исходя из основного принципа буржуазной методологии в области права — деления права на публичное и частное, не представляется возможным. Отсюда и те затруднения, которые возникают при установлении границ между финансовым правом, с одной стороны, и государственным и административным, с другой.

Советское социалистическое право представляет собой единую систему права, базирующуюся на общественном и политическом устройстве СССР, нашедшем свое яркое отражение в Сталинской Конституции. Эта принципиальная особенность нашего социалистического права отнюдь не исключает, а наоборот, при все большем возрастании роли социалистического права указывает на необходимость выделения отдельных отраслей права в самостоятельные отрасли.

Советское государственное право включает в себя и конституционные нормы, определяющие принципы деятельности государственных органов в области государственных финансов, в том числе и бюджета. Однако государственное право СССР исследует эти юридические нормы с точки зрения общих основ государственного устройства СССР и компетенции отдельных государственных органов в области государственных финансов, в области государственного бюджета.

Советское бюджетное право как неотъемлемая часть финансового права включает в себя юридические нормы, определяющие права и полномочия органов государственной власти при распределении бюджетных доходов и расходов между отдельными звеньями единого государственного бюджета, порядок утверждения государственного бюджета и принципы разграничения компетенции законодательной и исполнительной власти в области бюджета. В процессе рассмотрения этих конкретных вопросов мы встречаемся с некоторыми особенностями бюджетного права, с историческим развитием специального советского законодательства, с деятельностью финансовых органов власти, на которые возлагается ответственность за точное проведение в жизнь бюджетного законодательства. Такая разветвленность бюджетного права и бюджетно-правовых норм требует специализации и выделения бюджетного права из отрасли государственного социалистического права, рассмотрения его как органической части советского финансового права.

Таким образом, бюджетное право СССР, как и советское финансовое право, исходя из конституционных принципов государственного устройства СССР и принципов построения советской финан-



совой системы, исследует те юридические нормы, которые конкретизируют эти принципы в советском финансовом законодательстве и призваны регулировать отношения во всей сфере государственно-бюджетных отношений.

Конституция СССР и конституции союзных республик являются в специальных своих статьях общим источником для государственного и финансового права (в том числе и бюджетного). Кроме того, источниками советского финансового права как самостоятельной отрасли права, включающей в себе нормы бюджетного права, являются советское финансовое законодательство, разъясняющее и конкретизирующее конституционные принципы в применении к государственным финансам, и инструкции и положения финансовых органов.

### III

В условиях СССР, в противоположность капиталистическим странам, имеются все необходимые предпосылки для научного развития теории финансового права и в частности теории советского бюджетного права. Основным условием развития теории бюджетного права СССР является ее неразрывная связь с опытом бюджетного строительства. Она должна непрерывно совершенствоваться и путем обобщения этого опыта и изучением бюджетно-правового регулирования.

Неразрывная связь теории и практики дает толчок к непрерывному развитию и совершенствованию всей советской науки, а также и науки советского социалистического права. В прошлом вредители на фронте науки права развивали всякие «теориейки» об «отмирании» права в СССР, в то время как практическая деятельность советского государства настоятельно требовала научной, марксистско-ленинской разработки важнейших проблем науки права, разрешение которых содействовало бы дальнейшему укреплению социалистических правоотношений в советском обществе и революционной законности. Развитие общей теории права приводит к развитию и таких специальных отраслей права, как советское финансовое и бюджетное право.

Противоположные условия, исключаящие возможность плодотворного развития в области науки, мы наблюдаем в современных капиталистических странах. Проходят буквально столетия, в течение которых буржуазная, так называемая социологическая, наука, производя сложные теоретические исследования и экскурсы, пускается в далекие плавания, чтобы затем, бессильная что-либо разрешить, оказаться прибитой волнами к исходным берегам.

Маркс дал исчерпывающую характеристику финансовой системы буржуазного государства, основным источником доходов которой являются налоги и их непрерывное возрастание.

Для финансовой системы буржуазного государства, писал Маркс, «чрезмерное обложение — не случайное отклонение, а скорее самый ее принцип»<sup>1</sup>. Капиталистический бюджет базируется на обло-

<sup>1</sup> Маркс, Капитал, т. I, гл. 24, 1937, стр. 708.

жении трудящихся масс прямыми и особенно косвенными налогами при незначительности обложения этими налогами эксплуататорских классов. В силу этого бюджетная система капиталистических государств преследует цель дополнительной эксплуатации трудящихся масс. К этому направлена вся система бюджетного права с ее парламентскими и внепарламентскими процедурами составления и утверждения бюджета, с действующим законодательством и материальной силой принуждения.

В течение более трех столетий буржуазная наука пыталась раскрыть экономическую и правовую природу налогов — основы современной буржуазной финансовой системы, но, оставаясь на позициях буржуазного индивидуализма и защиты интересов частной собственности, она оказалась бессильной разрешить эту проблему.

Создавались теории, основанные на «вечных» идеях «справедливого» обложения, на принципах естественного права, выдавая при этом должное за сущее, избегая или боясь раскрыть подлинную классовую природу налогов как орудия эксплуатации и грабежа неимущих классов и еще большего укрепления господства класса эксплуататоров.

Энгельс очень ярко показал бесплодность буржуазной науки права, когда она старательно «...сравнивает друг с другом правовые системы различных народов и различных эпох не как отражения соответствующих экономических отношений, а как системы, заключающие свое обоснование в самих себе...»<sup>1</sup>; он с замечательным остроумием высмеял буржуазных юристов, которые в этом сравнении находят некий общий масштаб — справедливость, являющуюся лишь абстрактнейшим выражением самого права, и пытаются под него подвести реальные правовые явления. «Отныне, — пишет Энгельс, — таким образом, в глазах юристов и тех, кто верит им на слово, развитие права состоит лишь в стремлении все более и более приближать условия человеческой жизни, поскольку они находят юридическое выражение, к идеалу справедливости, к вечной справедливости. А эта справедливость всегда представляет собою лишь идеологизированное, вознесенное в небеса выражение существующих экономических отношений либо с их консервативной, либо с их революционной стороны»<sup>2</sup>.

Буржуазные теоретики пытаются вывести буржуазную идеологию из состояния старческого маразма, создавая различные конструкции в области финансов и финансового права. В 1925—1926 гг. группой германских и других профессоров был выпущен обширный трехтомник «Руководство по финансовой науке», где освещаются все крупнейшие проблемы финансовой науки и финансового права и делается попытка произвести переоценку всех ценностей буржуазной идеологии, переформировав ее на основах... государственного капитализма. Однако, кроме идейного разброда и кризиса буржуазной финансовой науки и финансового права, эти работы ничего не отражают.

<sup>1</sup> Маркс и Энгельс, Соч., т. XV, стр. 70.

<sup>2</sup> Там же, стр. 71.

Из статей этого руководства известный интерес для нашей темы представляет статья венского профессора Р. Гольдшейда «Государство, государственный бюджет и общество». В ней подвергаются резкой критике буржуазные теоретики, занимающиеся тем, что «...описывают то, чего нет. Берут фикцию права, экономики, государства и финансов и обращаются в дальнейшем с этими фикциями, как с самыми настоящими реальностями. При этом исходят из предпосылки, что эти фикции служат всеобщему благу»<sup>1</sup>.

Гольдшейд видел последствия первой империалистической войны, наблюдал, как целые государства, потерпев в результате войны финансовое банкротство, «закладывались» в национальных и международных банках, а проценты по долгам выплачивали изнуренные войной и безработицей трудящиеся массы. Поэтому он приходит к тому заключению, что там, «где народ для властителя существует только как поставщик солдат и налогов, не может выработаться финансовая практика, имеющая своей основой объективную финансовую теорию»<sup>2</sup>.

Это, однако, не мешает ему в дальнейшем попытаться представить себе схему «объективной» теории финансов и бюджета. При этом прогрессивный фактор в создании здорового бюджета Гольдшейд видит в государственном капитализме. «Но только государственный капитализм, — пишет он, — может существенно изменить строение государственного бюджета и тем самым экономическую структуру государства, только он является настоящим прогрессом»<sup>3</sup>.

Вывод отсюда для конституционного бюджетного права капиталистических стран совершенно ясен: эта форма права сковывает государственное вмешательство в хозяйственную и финансовую жизнь общества и поэтому должна быть заменена другой формой.

Одновременно с этим за последние годы, особенно в американской специальной литературе, развиваются идеи превращения бюджета в финансовый план капиталистического государства. При этом тщательно, но без каких-либо успехов познать истинную природу советского бюджета и подлинные причины его бездефицитности, производится изучение наших форм и методов планирования вообще и бюджетного планирования в частности.

Попытки идеализации капиталистического бюджета могут столь же претендовать на научность, как и попытки буржуазных теоретиков права трактовать капиталистическое государство как надклассовый орган, призванный удовлетворять «коллективные потребности» или «солидарные интересы» общества.

«Бюджет, как план, — пишет финансист Бэк в своей работе «Бюджет современных государств», — предполагает удовлетворение на определенный будущий период, обычно на год, потребности правительства в денежных средствах и представляет, таким обра-

<sup>1</sup> R. Coldscheid. Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft. Handbuch der Finanzwissenschaft. 1925, Lieferung 4, стр. 159.

<sup>2</sup> Там же, стр. 159.

<sup>3</sup> Там же, стр. 166.

зом, относительное сбалансирование между установленными расходами и предполагаемыми поступлениями»<sup>1</sup>.

Но такой «план», который пытаются создать буржуазные ученые в условиях стихийных частнособственнических отношений капиталистического общества с его перманентными кризисами перепроизводства и непрерывно сокращающимся потреблением масс трудящихся, ничего общего с настоящим планом иметь не может и ничего реального в смысле регулирования поступления бюджетных доходов дать не может. Выражаясь словами Гольдшейда, это — очередная фикция, которую буржуазные теоретики пытаются выдать за реальность. О возросшем интересе буржуазных юристов к проблеме государственного «планирования» в современных капиталистических странах свидетельствует, например, статья Бенбери, помещенная в «Международном обозрении административных наук» за октябрь—декабрь 1938 г.<sup>2</sup>.

В этом направлении делаются попытки вывести из состояния кризиса и бесперспективности буржуазную науку о финансах и финансового права. Но эти попытки оказываются такими же безрезультатными, как в недавнем прошлом оказались неразрешимыми проблемы бюджетного права для более крупных буржуазных юристов вроде Еллинека, Лабанда и др., а проблемы финансовой науки — для Вагнера, Штурма, Жеза и др., ибо только на основе учения марксизма-ленинизма раскрывается подлинная социально-экономическая и правовая природа буржуазного бюджета.

Новая империалистическая война в капиталистических странах, рост расходов в капиталистических бюджетах на вооружения в условиях разрастающегося экономического кризиса и непрерывного возрастания армии безработных привели к предельному напряжению бюджетов буржуазных государств и к усилению их экспроприрующего действия в отношении трудящихся масс.

Бюджеты капиталистических государств представляют собой тонущий в бушующих волнах океана корабль, с которого в надежде на спасение выбрасывается за борт весь лишний груз. Таким «лишним» грузом оказываются расходы на науку, просвещение, здравоохранение, на помощь безработным и т. п., которые и раньше занимали незначительную долю. Никто уже больше не мечтает о прогрессе науки и искусства. Напротив, буржуазные идеологи развивают теорию ненужности интеллигенции и вреда народного просвещения; ярким примером тому служит положение интеллигенции в бывшем польском государстве, где тысячи людей с высшим образованием, особенно из состава национальных меньшинств, владели долгие годы жалкое существование.

Бюджеты капиталистических государств являются антинародными бюджетами, направленными социальным острием своим против материальных и социально-культурных нужд широких слоев трудящихся масс. Характерными чертами этих бюджетов являются их

<sup>1</sup> A. Buck, The budget in governments of to day, New-York, 1934, стр. 47.

<sup>2</sup> Bunbury, Les rouages administratifs de Planing gouvernemental. Revue Internationale des sciences Administratives, Octobre-Decembre 1938, p. 625 — 645.



хроническая дефицитность и направление основной массы расходов на цели вооружения и на подготовку новых вооруженных столкновений.

Эта социальная природа буржуазного бюджета уже стала несоместимой с ранее действовавшей правовой регламентацией в области бюджета. В период расцвета своих сил буржуазия как господствующий класс в политической жизни капиталистического общества могла еще позволить себе некоторую «роскошь» в виде допущения парламентской борьбы вокруг доходных и расходных статей бюджета, рекламируя гласность и публичность бюджета, возводя процедуру утверждения бюджета в прерогативу парламента. Теперь времена иные. В капиталистических странах, где в условиях мира государственные налоги в заработке одного рабочего составляли не менее одной трети, а военные промышленники скрывают от налогов огромные прибыли и дивиденды, где до трех четвертей всех бюджетных расходов идет на военные цели, не может быть и речи о каких-либо бюджетных правах. Там происходит ломка тех норм бюджетного права, которые были завоеваны буржуазией в борьбе против феодального общества и его сословно-правовых отношений. Права парламента в обсуждении и утверждении бюджета сужаются с каждым годом. Внепарламентская борьба классов, ведущаяся также по поводу налоговой и займовой политики и против правительственной политики расходования бюджетных средств, в самом парламенте встречает резкое сопротивление правительства. При поддержке представителей правых партий правительство отклоняет зачастую по формальным мотивам и с явным нарушением демократизма всякие предложения представителей рабочего класса и трудящихся в лице депутатов-коммунистов и их проекты, направленные на переложение налоговой тяжести на эксплуататорские классы и уменьшение таким путем тяжести налогового бремени рабочего класса и крестьянства. Исполнительная власть все чаще освобождается даже от формального контроля парламента, используя для этого особые чрезвычайные полномочия на более или менее длительный срок, во время которого помимо парламента издается ряд чрезвычайных декретов, отменяющих принятые парламентом законы.

В этих условиях наука не может укрыться под безопасные своды идеалистического мировоззрения и проповедывать оттуда безжизненные формулы надклассовости государства и государственного бюджета, хотя буржуазная наука этим самым и выполняет большой важности классовую задачу — оправдать в «теории» «законность» и «справедливость» политики угнетения эксплуататорским меньшинством эксплуатируемого большинства.

Не мешает по этому поводу вновь обратиться к цитируемой выше работе Гольдшейда, который дает уничтожающую характеристику буржуазной социологической науки.

«Конечно, — пишет он, — весьма удобно так заранее сгруппировать все, чтобы обойти запутанные вопросы и не пересматривать теорий, как бы ни опровергала их на каждом шагу практика. Ужа-сающая нужда масс, эксплуатация, насилие и порабощение, войны,

государственные банкротства — все это вместе с громадной задолженностью и гигантскими дефицитами — перманентные явления. Однако официальная социальная и финансовая наука попрежнему придерживается своих теорий, разнесенных в ключья натиском действительности и, как будто бы ничего не случилось, рассматривает обрушивающиеся на нас кровавые катастрофы, как непредвиденные нарушения богом установленного порядка, адекватнейшим выражением которого являются ее ученые построения»<sup>1</sup>.

Таковы пути развития буржуазной науки. Эти пути — незавидные, ибо они ведут к закату буржуазной идеологии, к ее вырождению в самую чудовищную идеологию каннибализма, к провозглашению в виде единственно «справедливых» принципов волчьих законов капитализма.

Лишь в одной стране — в СССР — под научным знаменем Маркса—Энгельса—Ленина—Сталина происходит подлинный расцвет науки прогрессивного человечества и в тесном единении людей науки и практики успешно разрешаются крупнейшие проблемы современной науки и техники. В этих условиях возможно успешное разрешение вопросов теории советского финансового права, для чего требуется в первую очередь претворить в жизнь важнейшие указания ЦК ВКП(б) о необходимости быстрой ликвидации отставания теории от практики и смело ставить актуальные теоретические вопросы на основе теоретического обобщения громадного практического опыта, накопленного большевистской партией и социалистическим государством на всех участках социалистического строительства, в том числе и на советском финансовом фронте.

<sup>1</sup> R. Goldscheid, Staatöffentlicher Haushalt und Gesellschaft, Handbuch der Finanzwissenschaft, 1925, Lieferung 4. S. 159.

Н. БЕЛЬКОВИЧ, Н. ВОЛУЙСКИЙ

## ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ СССР

Правовые основы бюджетного устройства Советского государства на всех этапах социалистического строительства устанавливаются его основным законом (Конституцией). Эти основы получают развернутое выражение в бюджетном законодательстве, которым определяется круг доходов и расходов, закрепляемых за отдельными звеньями бюджетной системы, условия и порядок балансирования отдельных бюджетов, а также процессуальные нормы составления, рассмотрения и утверждения бюджетов.

В условиях бурного развития народного хозяйства Страны советов невозможно на сколько-нибудь длительный период времени твердо определить состав расходов и соответствующий ему объем доходов каждого бюджета. Это тем более затруднительно вследствие остающихся еще различий в уровне экономического развития отдельных республик и районов, что вызывает необходимость в установлении для них дифференцированных размеров поступлений от общегосударственных налогов и доходов. Отсюда исключительное значение законодательства по вопросам бюджетного регулирования, основной задачей которого является приведение в соответствие, в пределах общих норм бюджетного права, доходной и расходной частей государственного бюджета каждой республики, а в его составе — бюджета каждой административно-территориальной единицы.

Формы регулирования отдельных звеньев бюджетной системы на различных этапах социалистического строительства весьма разнообразны. Не всегда была одинаковой и роль мероприятий по регулированию бюджетов, однако всегда эти мероприятия служили цели выполнения народнохозяйственных планов.

Неразрывная связь между экономической и финансовой политикой советской власти особенно наглядно сказывается в бюджетном регулировании, которое является методом воздействия государственной власти не только на объем отдельных бюджетов, но и на их содержание. Чтобы правильно оценить значение и формы этого регулирования, полезно привести примеры из финансовой практики, обрисовать его правовые и материальные условия.

# 1. ФОРМЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

1918—1925 гг.

Основы бюджетной системы Советского государства и бюджетного регулирования были заложены уже в первые дни после победы Великой Октябрьской социалистической революции и закреплены в первой советской Конституции, принятой V Всероссийским съездом советов (июль 1918 г.), в разделе «Бюджетное право». Единственной формой регулирования бюджетов в этот период являлись пособия и ссуды из общегосударственных средств.

Гражданская война и иностранная военная интервенция задержали развитие бюджетной системы советских республик, в частности местных бюджетов. Эти последние постановлением сессии ВЦИК от 18 июня 1920 г.<sup>1</sup> были временно объединены с общегосударственным бюджетом. С переходом же к новой экономической политике декретами ВЦИК от 10 октября 1921 г.<sup>2</sup> и ВЦИК и СНК от 10 декабря 1921 г.<sup>3</sup> местные бюджеты были восстановлены.

Образование самостоятельных бюджетов союзных и автономных республик, а также местных бюджетов в их современном виде относится к 1923—1924 гг. Основным закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик, принятый сессией ЦИК СССР 6 июля 1923 г. и окончательно утвержденный II съездом советов СССР 31 января 1924 г., устанавливает, что ведению верховных органов СССР подлежит утверждение единого государственного бюджета Союза, в состав которого входят бюджеты союзных республик. В развитие заложенных Конституцией 1923 г. общих основ бюджетного устройства было издано постановление ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. «О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик»<sup>4</sup>. Тогда же были утверждены поправки к еще ранее установленному постановлением ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. «Временному положению о местных финансах»<sup>5</sup>, коснувшиеся, в частности, вопроса регулирования местных бюджетов.

Во всех законодательных актах по финансовым вопросам в период восстановления народного хозяйства СССР (1921—1925 гг.) красной нитью проходят директивы об укреплении денежного обращения и создании твердого бездефицитного бюджета, что являлось важнейшим условием успешной организации народного хозяйства и культурной жизни страны. Основными народнохозяйственными задачами в этот период были: ограничение и вытеснение капиталистических элементов, всемерное усиление социалистических начал в экономике страны, удовлетворение в меру роста финансовых ресурсов первоочередных культурных потребностей населения, всемерная помощь развитию и росту отсталых в экономическом и культурном

<sup>1</sup> «Известия НКФ», 1920 г. № 12—13.

<sup>2</sup> СУ 1921 г. № 69, ст. 550.

<sup>3</sup> СУ 1921 г. № 80, ст. 691.

<sup>4</sup> СЗ 1924 г. № 19, ст. 189.

<sup>5</sup> СУ 1923 г. № 111—112, ст. 1045.



отношении национальных и отдаленных районов Советского Союза. Для осуществления этих задач в условиях разрушенного империалистической войной и интервенцией хозяйства требовалась максимальная бережливость в расходовании средств, которые должны были идти на неотложные нужды государства.

Положение о бюджетных правах 1924 г. устанавливало необходимость предоставления союзным республикам доходов в размере, обеспечивающем самостоятельное сбалансирование республиканских бюджетов. Одновременно предусматривалась возможность покрытия дефицитов по этим бюджетам за счет общесоюзных ресурсов. На практике в бюджетах союзных республик за 1924/25 г. образовался весьма крупный дефицит, составивший около 20% общего объема расходов по этим бюджетам, за вычетом из них перечислений в местные бюджеты. Дефициты по бюджетам отдельных республик за 1924/25 г., покрытые дотациями (пособиями) из общесоюзного бюджета, составили: <sup>1</sup>

Показатели	РСФСР	УССР	БССР	ЗСФСР	Узбекская ССР	Туркменская ССР
Всего расходов (в млн. руб.) . . . . .	255,1	64,5	11,1	132,7	21,1	6,0
Из них покрыто дотациями . . . . .	25,6	14,5	2,0	20,8	10,2	3,4
В проц. к объему расходов . . . . .	10,0	22,2	18,0	63,6	48,3	56,7

Эти данные ярко говорят о той огромной помощи, которая оказывалась, в порядке регулирования, бюджетам маломощных в то время республик Закавказья и Средней Азии.

Применение дотационного метода регулирования республиканских бюджетов было вызвано тем, что отнесенные на эти бюджеты по принципу подведомственности расходы не могли быть полностью покрыты предоставленными республикам доходами. Поступления в республиканские бюджеты из накоплений подведомственных республиканским наркоматам предприятий составляли в 1924/25 г. лишь около 6,5% всего объема доходов. Примерно 70% всех расходов по бюджетам республик покрывалось поступлениями государственных налогов и лесного дохода.

Из основных распределяемых между бюджетами средств, а именно из поступлений промыслового, подоходного и сельскохозяйственного налогов и лесного дохода, составивших в 1924/25 г. по всей территории Союза 865 млн. руб. (включая предусмотренные законом надбавки к государственным налогам), в общесоюзный бюджет было зачислено 220 млн. руб. (25,5%), на покрытие собственных расходов республиканских бюджетов обращено 265 млн.

<sup>1</sup> Как здесь, так и далее цифровые данные по доходам и расходам бюджетов взяты из отчетных сборников НКФ СССР, кроме 1939 г., по которому использованы материалы по государственному бюджету СССР, утвержденному Верховным Советом СССР.

руб. (30%) и передано местным бюджетам 380 млн. руб. (44,5%). Несмотря на столь значительную передвижку государственных средств сверху вниз, республиканские бюджеты все же оставались дефицитными.

Если в отношении республиканских бюджетов, наряду с разграничением доходов между ними и общесоюзным бюджетом, применялась лишь дотационная форма регулирования, то в отношении местных бюджетов регулирование со стороны республиканских органов и внутригубернское (областное) регулирование были весьма разнообразны.

Во-первых, «Временное положение о местных финансах» устанавливало, что общая сумма отчислений в местные бюджеты от государственного промыслового налога должна быть распределена совнаркомом союзных республик пропорционально нуждам каждой губернии и автономной области. Одновременно совнарком республик предоставлялось право зачислять не более 15% от общей суммы этих отчислений в особый фонд для выдачи из него пособий местным советам на покрытие экстренных потребностей местного значения.

Во-вторых, совнаркомы союзных республик устанавливали для автономных республик, областей и губерний процентные размеры надбавок к основным ставкам сельскохозяйственного налога и минимальный размер отчислений от этих надбавок для волостных бюджетов.

Наконец, на усиление средств местных советов выдавались пособия из общегосударственных средств, которые носили характер либо дотаций на покрытие дефицитов местных бюджетов, либо пособий на точно определенный предмет расхода, либо субвенций, т. е. долевого участия центральных органов в покрытии расходов на особо важные мероприятия, отнесенные в целом к ведению местных советов.

Объем средств по всем этим видам регулирования местных бюджетов со стороны республиканских органов составил в 1924/25 г. около 200 млн. руб., или 21% к общему объему расходов местных бюджетов (970 млн. руб.), из них:

	В млн. руб.	В проц. к объему расходов
Отчисления от государственного промыслового налога . . . . .	52	5,4
Надбавки к сельскохозяйственному налогу . . . . .	90	9,2
Дотации на покрытие дефицита . . . .	19	2,0
Целевые пособия:		
а) с долевым участием государства (субвенции) . . . . .	39	4,0
б) без долевого участия государства .	6	0,6

Внутригубернское регулирование местных бюджетов, как видно из «Временного положения о местных финансах», также было нескольких видов.

1. Губернские съезды советов (или сессии губернских исполнительных комитетов) распределяли перед началом нового бюджетного года все налоги и доходы, а также расходы на губернские, уездные и губернского города. В законодательном порядке был установлен обязательный перечень расходов и минимум доходов только для волостных бюджетов, организации которых придавалось большое политическое и хозяйственное значение как мероприятию, способствовавшему укреплению и оживлению деятельности низовых органов советской власти. Общая же схема распределения доходов и расходов между отдельными звеньями системы местных бюджетов, разработанная Наркомфином РСФСР на 1924/25 г., являлась только примерной.

2. На местные советы была возложена обязанность выделять часть предоставленных им средств, но не более 5% от общей суммы расходов по каждому бюджету, на образование губернского запасного фонда. Его назначением была выдача субсидий на покрытие дефицита и на непредвиденные расходы по всем видам бюджетов.

3. В отношении волостных бюджетов совнаркомам автономных республик и губернским исполнительным комитетам предоставлялось право, при условии покрытия всех обязательных для волостных бюджетов расходов и их бездефицитности, относить на них дополнительные, имеющие волостное значение расходы.

Распределение доходов, получаемых местными советами от промышленных, коммунальных и других предприятий и имуществ, равно как и расходов по ним производится по признаку подчиненности. По территориальному признаку, т. е. по месту исчисления и поступления, в местные бюджеты включались как установленные законодательством надбавки к государственным налогам (за исключением сельскохозяйственного налога), так и местные налоги и сборы. Таким образом, к перераспределяемым между отдельными бюджетами средствам по существу относились: отчисления от промышленного налога, надбавки к сельскохозяйственному налогу и отчисления от государственного лесного дохода. Размер этих средств в 1924/25 г. достигал 175 млн. руб., или 18% всего объема местных бюджетов. Прибавляя к ним полученные из общесоюзного и республиканских бюджетов пособия и дотации в сумме около 65 млн. руб., приходим к выводу, что регулирующие доходы составляли в местных бюджетах в 1924/25 г. почти 25%.

Образование губернского запасного фонда и выдача пособий из него в сумме 52 млн. руб. в известной части производились за счет тех же отчислений от государственных налогов и доходов. Но естественно, что для бюджетов отдельных административно-территориальных единиц запасный фонд являлся дополнительным регулирующим источником. Данные по отдельным видам местных бюджетов показывают, что пособия из запасного фонда превысили отчисления в него в губернских, уездных и волостных бюджетах (+ 17 млн. руб.). В бюджетах городов, располагавших более твердой финансово-материальной базой, наоборот, отчисления в запасный фонд превысили пособия из него на ту же сумму.

О роли регулирующих доходов в отдельных видах бюджетов, включая пособия из запасного фонда, дают представление следующие цифры за 1924/25 г.:

Виды бюджетов	Размер регулирующих доходов	Общий объем расходов	Участие регулирующих доходов в покрытии расходов (в проц.)
	(в млн. руб.)		
Общегубернские и уездные . . . . .	195	409	47,7
Губернских и уездных городов . . . . .	17	455	3,7
Волостные . . . . .	78	157	49,6

В рассматриваемый период особого внимания заслуживает метод регулирования местных бюджетов путем выдачи из общегосударственных средств субвенционных пособий. Общей задачей субвенционной системы являлось стимулирование мероприятий, направленных на повышение уровня удовлетворения нужд сельского населения. В этих целях правительством СССР был установлен конкретный перечень расходов по местным бюджетам, на которые выдавались пособия из государственных средств в долевым отношении к средствам, выделяемым на те же расходы местными советами. К этим расходам относились: заработная плата педагогическому, медицинскому, агрономическому и ветеринарному персоналу в сельских местностях, а также работникам низового советского аппарата; школьное строительство, ремонт сельских больниц и снабжение их медикаментами и бельем; расходы по ликвидации неграмотности; дорожное строительство.

Основная часть субвенционных пособий (около 70%) была обращена в 1924/25 г. на повышение заработной платы. В республиках Закавказья и Средней Азии, не располагавших достаточной финансовой базой для участия в долевым финансировании мероприятий, отнесенных к числу субвенируемых, субвенционная система фактически почти не применялась, и пособия из государственных средств в основном предоставлялись в дотационном порядке.

Перераспределением средств между отдельными звеньями бюджетной системы и выдачей дотаций отдельным бюджетам на усиление их ресурсов оказывалось содействие более отсталым в хозяйственном и культурном отношении административно-территориальным единицам. Применение же субвенционной системы являлось вместе с тем способом планового воздействия на развитие определенных отраслей хозяйства и культурного строительства под специальным контролем центральных органов государственной власти. Это имело особое значение в условиях еще не окрепшего в то время синтетического и отраслевого народнохозяйственного планирования.

Таковы были основные положения бюджетного законодательства, определявшие содержание и формы бюджетного регулирования в период восстановления народного хозяйства СССР.



1926—1930 гг. (до особого квартала)

С завершением восстановительного периода на очередь были поставлены грандиозные задачи — сначала индустриализации страны, а затем коллективизации сельского хозяйства. Этим важнейшим политико-экономическим мероприятиям сопутствовал ряд других хозяйственных и культурных задач, как составная часть общего плана социалистического строительства. Все они, естественно, должны были найти отражение в финансовой политике и бюджетном устройстве того периода.

Народнохозяйственное планирование в реконструктивный период поднимается на более высокую ступень. От разработки годовых контрольных цифр был сделан переход к перспективному планированию на ряд лет. Создается первый пятилетний план на 1928/29—1932/33 гг.

Финансовое планирование и регулирование в этот период полностью подчиняются задачам народнохозяйственного плана. Регулирование бюджетов становится одной из основных задач бюджетного планирования. Но в некоторых случаях, особенно в области местного хозяйства, бюджетное регулирование продолжает еще оказывать самостоятельное воздействие на развитие хозяйства, как это было в предшествовавшие годы. Обеспечивая выполнение плановых директив в отношении развития хозяйства и повышения культурного уровня населения путем обеспечения бюджетного баланса, система регулирования бюджетов выполняла еще ряд других функций организационно-хозяйственного и финансового порядка.

Важнейшими законодательными актами в области финансов, определявшими дальнейшее строительство бюджетов и их взаимоотношения по завершении восстановительного периода, были утвержденное сессией ЦИК СССР 25 апреля 1926 г. Положение о местных финансах<sup>1</sup> и утвержденное ЦИК и СНК СССР 25 мая 1927 г. Положение о бюджетных правах СССР и союзных республик<sup>2</sup>. До особого квартала 1930 г., когда была произведена коренная реформа налоговой системы, в эти законы вносились лишь некоторые изменения и дополнения, не менявшие основных норм обоих положений.

В разграничении расходов между отдельными звеньями бюджетной системы все определеннее проводится в жизнь принцип подчиненности предприятий и учреждений соответствующим органам государственной власти. Не только ликвидируется практиковавшееся ранее финансирование одних и тех же учреждений и мероприятий из двух бюджетов (по вышестоящему и нижестоящему), но в ведение нижестоящих органов передаются новые учреждения и имущества, расширяется объем имущественных и бюджетных прав союзных республик и местных советов, углубляется дифференциация местных бюджетов окончательным образованием самостоятельных городских бюджетов и бюджетов рабочих поселков, а также организацией сельских бюджетов.

<sup>1</sup> СЗ СССР 1926 г. № 31, ст. 199.

<sup>2</sup> СЗ СССР 1927 г. № 27, ст. 286.

На основе общесоюзного законодательства в отдельных союзных республиках издаются и проводятся в жизнь постановления о пересмотре прав и обязанностей местных органов. Характерным в этом отношении является постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июля 1927 г.<sup>1</sup> Оно обязывало положить в основу построения местных бюджетов принцип обслуживания каждым дифференцированным бюджетом всех тех потребностей местного хозяйства, которые имеют значение для соответствующей административно-территориальной единицы в целом или для отдельных ее частей, не имеющих бюджетных прав. Этим же постановлением предписывалось произвести передачу на местные бюджеты всех учреждений и мероприятий, обслуживающих не общегосударственные потребности, а нужды отдельных автономных республик, областей, краев, губерний и т. д.

Грандиозный размах строительства в период социалистической реконструкции народного хозяйства вызвал огромный рост всех частей бюджетной системы. На рост местных бюджетов влияли наряду с тем факторы организационного оформления хозяйства и бюджетов местных советов в связи с расширением их хозяйственных и бюджетных прав. Кроме того, из состава бюджетов союзных республик были выделены республиканские бюджеты автономных республик, которые стали объединяться в общий свод с местными бюджетами.

Рост бюджетов с 1924/25 по 1929/30 г. включительно (до налоговой реформы) характеризуется по расходам следующими данными:

Общесоюзный бюджет . . . . .	с 2,32	до 8,99	млрд. руб., или в 3,9 раза
Республиканские бюджеты . . . . .	с 0,39	" 1,64	" " " " 4,2 "
Местные бюджеты . . . . .	с 0,97	" 3,44	" " " " 3,6 "
Из них:			
а) вышестоящие . . . . .	с 0,38	" 1,05	" " " " 2,8 "
б) городов и рабочих поселков . . . . .	с 0,44	" 1,42	" " " " 3,2 "
в) волостные, районные и сельские . . . . .	с 0,15	" 0,97	" " " " 6,5 "

Для осуществления народнохозяйственных задач реконструктивного периода потребовалась огромная концентрация средств в общесоюзном бюджете, в котором расходы на финансирование промышленности, сельского хозяйства, транспорта и других отраслей народного хозяйства увеличились в 4,4 раза, а своим удельным весом — с 65% в 1924/25 г. до 74% в 1929/30 г. Потребность в усилении обороноспособности страны также предъявила большие требования к общесоюзному бюджету, который в 1929/30 г. выделил из своих средств на эту цель около 12%.

Директивы партии и правительства о всемерном содействии развитию местной промышленности, являющейся необходимым дополнением крупной государственной промышленности, в особенности для изжития товарного дефицита, а также значительное усиление бюджетного финансирования мероприятий, направленных к подъему сельского хозяйства, вызвали увеличение расходов на нужды на-

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1927 г. № 79, ст. 533.

родного хозяйства по республиканским бюджетам более чем в 8 раз и по удельному весу — с 28 до 56,5%.

По местным бюджетам за те же годы наибольший рост получили расходы на просвещение (в 4,1 раза) и на здравоохранение (в 3,3 раза), в связи с чем удельный вес расходов на социально-культурные мероприятия повысился в местных бюджетах с 36,5 до 40%. В этом росте нашло отражение выполнение неоднократных указаний партии и правительства о необходимости решительного повышения культурного уровня населения города и деревни и об улучшении обслуживания трудящихся медицинской помощью.

Огромный рост низовых бюджетов (волостных, районных и сельских) отражает ряд явлений. В этом сказалась дальнейшая децентрализация управления хозяйством. Этот рост был вызван потребностями ликвидации отсталости деревни от города в культурном отношении и свидетельствовал о расширении финансовой базы для осуществления хозяйственной и культурной деятельности низовых советов, что в свою очередь было необходимым условием для вовлечения в дело социалистического строительства широких масс трудящихся.

Весь этот комплекс народнохозяйственных и организационно-финансовых задач вызвал необходимость в существенном пересмотре распределения доходов между общесоюзным, республиканскими и местными бюджетами. Если в 1924/25 г. республиканские и местные бюджеты получили из всей суммы поступлений по СССР от промышленного, подоходного и сельскохозяйственного налогов 62% (без надбавок), то изданными в 1926 и 1927 гг. положениями о бюджетных правах и местных финансах этим бюджетам было передано 99% тех же налогов и лишь 1% от них зачислялся в общесоюзный бюджет.

Однако такое распределение средств просуществовало лишь один 1927/28 г. В последующие два года были внесены изменения в содержание и порядок обложения промышленным налогом (объединение с ним акциза с текстильных изделий и слияние надбавок с основным окладом). Кроме того, поступления от промышленного и подоходного налогов сильно возросли в результате значительного расширения социалистического сектора народного хозяйства СССР. В связи с этим были пересмотрены процентные отчисления от госпромналога в бюджеты союзных республик, причем в 1929/30 г. они были дифференцированы: 57,3% для РСФСР, 67,5% для УССР и 99% для всех остальных республик.

Для сравнения с 1924/25 г. интересно привести данные за 1929/30 г. о распределении между отдельными видами бюджетов общей суммы поступлений промышленного, подоходного, сельскохозяйственного налогов (с надбавками к ним) и лесного дохода. (См. табл. на стр. 54.)

Пересмотр прежнего распределения доходов между бюджетами привел к тому, что в 1929/30 г. бюджеты РСФСР и УССР (без местных) были сведены без дефицита, а в бюджетах БССР, ЗСФСР и Узбекской ССР дефицит, покрытый дотациями из общесоюзного бюджета, снизился.

Бюджеты	В млн. руб.		В проц.	
	1924/1925 г.	1929/1930 г.	1924/1925 г.	1929/1930 г.
Общесоюзный . . . . .	220	1063	25,5	29,3
Республиканские (за вычетом отчислений в бюджеты АССР и местные бюджеты) . . . . .	265	1101	30,0	30,4
Бюджеты АССР и местные	380	1458	44,5	40,3

В отношении республиканских бюджетов сохранялся метод их регулирования путем выдачи дотаций из общесоюзного бюджета в случае невозможности сбалансирования республиками своих бюджетов за счет предоставленных им доходов. При этом законодательство предусматривало, что возможные дефициты в процессе исполнения бюджетов (при недопоступлении намеченных доходов) должны быть покрыты самими республиками путем уменьшения расходной части бюджетов. Одновременно устанавливалось, что излишки доходных поступлений над сметными предположениями по бюджетам республик поступают в их распоряжение с правом расходования по дополнительному бюджету, утверждаемому в общем порядке.

Регулирование местных бюджетов со стороны республиканских органов также видоизменилось. Законодательством были предусмотрены следующие формы этого регулирования:

1) право совнаркомов союзных республик распределять между отдельными автономными республиками, краями и областями отчисления в местные бюджеты от государственного промыслового налога в соответствии с их общим экономическим и финансовым состоянием;

2) такое же право перераспределять 10% из причитающихся местным бюджетам отчислений от сельскохозяйственного налога;

3) возможность образования в бюджетах республик за счет их средств субвенционных фондов для долевого участия в расходах местных советов;

4) выдача пособий маломощным местным бюджетам из республиканских фондов регулирования, которые могли быть образованы не только из средств республиканских бюджетов, но и за счет причитавшихся местным бюджетам отчислений от государственных налогов и доходов, исключая закрепленные законом отчисления от сельскохозяйственного налога за волостными и районными бюджетами, а также обращенные в бюджеты городов и рабочих поселков отчисления от государственного промыслового налога.

Объем средств по всем этим видам регулирования местных бюджетов со стороны республиканских органов составил в 1929/30 г. около 950 млн. руб., или 27,5% к общему объему расходов местных бюджетов (3,44 млрд. руб.), из них:



	В млн. руб.	В проц. к объему расходов
Отчисления от государственного про- мыслового налога . . . . .	749	21,8
Отчисления от сельскохозяйственного налога . . . . .	31	0,9
Пособия из государственных средств .	167	4,8

Сравнение этих данных с 1924/25 г. (см. стр. 48) показывает, что рамки республиканского регулирования местных бюджетов расширились, но оно стало в большей степени осуществляться через систему планового распределения территориальных доходов, чем за счет выдачи дотаций и других пособий из государственных средств.

Положительным фактом является также и то, что отчисления от промыслового налога и другие доходы стали распределяться между отдельными бюджетами по дифференцированным процентам к общей сумме поступлений соответствующих общегосударственных доходов на территории каждой административно-территориальной единицы. Таким путем достигалась большая устойчивость и самостоятельность отдельных бюджетов, а также прямая заинтересованность местных советов в выполнении общегосударственного плана доходов и их ответственность за обеспечение средствами расходной части местных бюджетов.

29 ноября 1928 г. было издано Положение о бюджетных правах автономных республик РСФСР<sup>1</sup>, согласно которому за бюджетами всех автономных республик территориально закреплялось 99% поступлений промыслового и сельскохозяйственного налогов. В 1930 г. это положение в части промыслового налога было изменено, и определение размеров отчислений от него в бюджеты отдельных автономных республик было отнесено к компетенции правительства РСФСР.

Этим не ограничиваются взаимоотношения между общесоюзным, республиканскими и местными бюджетами. Интенсивный рост продукции и накоплений местной промышленности в первой пятилетке привел к сосредоточению крупных средств в отдельных, более мощных в экономическом и финансовом отношении, краях, областях и городах. Ввиду невозможности территориального перераспределения этих средств в системе местных бюджетов часть из них изымалась в республиканские бюджеты в порядке отчислений от прибылей и в общесоюзный бюджет — через помещение излишков средств в государственные внутренние займы. В 1929/30 г. было изъято таким путем из средств местной промышленности 306 млн. руб. в республиканские бюджеты (273 млн. руб. по РСФСР и 33 млн. руб. по УССР) и 113 млн. руб. в общесоюзный бюджет.

В регулировании внутри системы местных бюджетов также произошел ряд изменений. Утвержденное ЦИК СССР в 1926 г. Положение о местных финансах устанавливало общий для всех местных

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1930 г. № 19, ст. 245.

бюджетов перечень доходов и лишь обязательный минимум отчислений от сельскохозяйственного налога в бюджеты волостей и районов. В отношении отчислений от промыслового налога и остальной части сельскохозяйственного налога предусматривалось право перераспределения их как совнарками союзных республик, так и местными советами для усиления нижестоящих бюджетов. Кроме того, в упомянутом Положении указано, что порядок распределения местных доходов и отнесенных на местные средства расходов между местными бюджетами административно-территориальных единиц устанавливается законодательством союзных республик.

На этой основе Положением о местных финансах РСФСР, утвержденным ВЦИК 19 ноября 1926 г.<sup>1</sup>, отнесены к распределяемым между отдельными бюджетами средствам, соответственно экономической и финансовой мощности и степени нуждаемости отдельных бюджетных единиц, следующие поступления: по промышленному и сельскохозяйственному налогам, лесным доходам, от эксплуатации земельных имуществ и торфяных болот общегосударственного значения, от аренды рыбопромысловых угодий государственного значения, исключая установленный Положением минимум отчислений от налогов и доходов в волостные и районные бюджеты. Таким образом, в развитие союзного закона по РСФСР были дополнительно отнесены к регулирующим доходам лесной доход и доходы от эксплуатации имуществ государственного значения.

Объем регулирующих доходов местных бюджетов РСФСР составил в 1929/30 г. свыше 900 млн. руб., или около 40% всего объема местных бюджетов (2,32 млрд. руб.). За вычетом части этих доходов, закрепленной за волостными и районными бюджетами (45% отчислений от сельскохозяйственного налога и 25% отчислений от лесного и других государственных доходов), объем регулирующих средств по РСФСР определился в сумме 700 млн. руб., т. е. 30% объема местных бюджетов.

Если по всем остальным союзным республикам исходить из установленного союзным Положением права перераспределения отчислений от государственного промыслового налога и части сельскохозяйственного налога, то общий размер регулирующих доходов по местным бюджетам СССР выразился в 1929/30 г. в сумме около 1,1 млрд. руб., или 31, 5% к объему местных бюджетов. Прибавляя к ним 167 млн. руб. пособий и дотаций из республиканских бюджетов, получим около 1,25 млрд. руб. регулирующих доходов в местных бюджетах 1929/30 г., т. е. почти 36,5%.

Распределением доходов между бюджетами отдельных административно-территориальных единиц и выдачей им пособий из государственных средств не исчерпывались формы регулирования местных бюджетов. Союзное и республиканские положения о местных финансах предусматривали, что если в результате распределения доходов и расходов между отдельными бюджетами не будет устранена резкая разница в удовлетворении потребностей

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1926 г. № 92, стр. 668.

населения, местные советы могут образовывать фонды регулирования из местных средств для усиления нижестоящих бюджетов. Законодательством РСФСР установлено, что отчисления в районные фонды регулирования не должны составлять больше половины суммы предоставляемых каждому сельскому бюджету отчислений от государственных налогов, надбавок к ним и государственных доходов и что бюджеты рабочих поселков к образованию районных фондов регулирования не привлекаются.

В 1929/30 г. перераспределенные через местные фонды регулирования средства составили 132 млн. руб. Данные по дифференцированным бюджетам показывают, что пособия из фондов регулирования превысили отчисления в них по сельским, волостным, районным, поселковым и даже городским бюджетам за счет передвижки средств из вышестоящих областных, краевых и окружных бюджетов.

В отдельных местных бюджетах регулирующие доходы, за вычетом части, закрепленной за районными и волостными бюджетами, и без пособий из республиканских и местных фондов регулирования, в 1929/30 г. составили (без бюджетов Казахской республики и ЗСФСР):

Виды бюджетов	Размер регулирующих доходов	Общий объем расходов	Участие регулирующих доходов в покрытии расходов
	(в млн. руб.)		(в проц.)
Республиканские по АССР, краевые, областные и окружные . . . . .	612	971	63,0
Городские и поселковые . . . . .	267	1304	20,5
Районные, волостные и сельские . . . .	475	906	52,4

Эти данные говорят о том, что рамки регулирования всех видов местных бюджетов значительно расширились на протяжении пяти лет (см. данные за 1924/25 г. на стр. 50).

Изменение форм регулирования может быть наглядно представлено в следующем виде:

Регулирующие источники	Суммы (в млн. руб.)		В % к объему бюджетов	
	1924/1925 г.	1929/1930 г.	1924/1925 г.	1929/1930 г.
Перераспределяемые по местным бюджетам средства (без фондов регулирования) . . . . .	175	1080	18,0	31,4
Пособия из фондов регулирования . . . . .	52	186	5,4	5,4
Пособия из государственных средств . . . . .	64	167	6,6	4,9

Объем регулирующих средств внутри системы местных бюджетов увеличился за пять лет в 5 раз при росте общей суммы расходов в 3,6 раза.

Законодательство 1926 г. и практика последующих лет знают еще две формы регулирования местных бюджетов: первая — отчисления в местные бюджеты от специальных источников и вторая — целевое закрепление или директивы об определенном использовании местных средств.

Положение о местных финансах 1926 г. предусматривает отчисления в местные бюджеты от чистой прибыли организаций по заготовке и сбыту пушнины, хлебофуража, масла, кожи и других видов сырья. В 1929/30 г. размеры этих отчислений были еще незначительны (около 350 тыс. руб. по РСФСР и 500 тыс. руб. по УССР). Существовали и другие виды специальных доходов для местных бюджетов, также связанные с экономикой отдельных районов: сбор с переработанной сахарной свеклы (около 600 тыс. руб. по РСФСР и более 2 млн. руб. по УССР), сбор с хлопка (250 тыс. руб. по Туркменской ССР), отчисления от операций Союзхлеба на улучшение зернового хозяйства заготовительных районов (4,4 млн. руб. по РСФСР и 2,7 млн. руб. по УССР) и некоторые другие.

Несмотря на небольшие суммы всех этих поступлений в местные бюджеты, сама по себе идея укрепления бюджетов отдельных административно-территориальных единиц за счет доходных поступлений, отражающих экономическую географию районов, заслуживает большого внимания. Таким путем создается большая заинтересованность местных органов в выполнении годовых хозяйственных планов и в дальнейшем поднятии экономики районов.

Значительное развитие получила в реконструктивный период форма отраслевого финансового регулирования путем образования в местных бюджетах фондов специального назначения. Положение о местных финансах 1926 г. предусматривало образование таких фондов для финансирования местной промышленности, строительства и ремонта жилищ, финансирования местного дорожного строительства, а также устанавливало право союзных республик образовывать в законодательном порядке другие специальные фонды для финансирования коммунальных предприятий и прочих отраслей местного хозяйства. На образование таких фондов обычно обращались доходы от источников, соответствующих назначению самих фондов. Так, например, в числе источников образования специальных капиталов жилищного фонда (постановления ЦИК и СНК СССР от 4 января 1928 г.<sup>1</sup> и от 30 января 1929 г.<sup>2</sup>) главное место занимали доходы от жилых домов, а также от помещений, сдаваемых местными советами под торговые предприятия, конторы и т. п.; в дорожные фонды обращались поступления от налога с грузов, привозимых и вывозимых по железнодорожным и водным путям сообщения, и т. д.

<sup>1</sup> СЗ СССР 1928 г. № 6, ст. 49.

<sup>2</sup> СЗ СССР 1929 г. № 9, ст. 84.



Размер отчислений в специальные фонды и специальные капиталы по местным бюджетам увеличивался из года в год и достиг 325 млн. руб. в 1929/30 г. против 49 млн. руб. в 1925/26 г. Центральное место, по данным 1929/30 г., занимали отчисления в специальный капитал жилищного фонда (140 млн. руб.) и дорожные фонды (около 75 млн. руб.). Как было сказано выше, широкое применение метода финансового регулирования путем образования целевых фондов в известной мере заменяло недостаточно развитое еще отраслевое планирование в области местного хозяйства.

К этой же категории бюджетного регулирования надо отнести и целевое назначение местных средств без образования специальных фондов. В частности, в 1926 г. была дана директива местным советам о направлении на финансирование местной промышленности примерно 50% прироста доходов по местным бюджетам, образуемого за счет введения в жизнь нового Положения о местных финансах; далее — директива об организации взаимоотношений местных бюджетов с местной трестированной промышленностью на принципе нейтрального сальдо. В реконструктивный период и эта форма финансового регулирования имела большое значение.

Таким образом, в данный период правовые нормы, установленные положениями о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик и о местных финансах, обеспечивали достаточный простор для интенсивного развития республиканских и местных бюджетов. Вместе с тем все охарактеризованные выше формы регулирования представляют большой интерес потому, что они показывают это регулирование в наиболее полной и развернутой форме его применения. В дальнейшем одни из этих форм заняли господствующее положение, другие перестали существовать или несколько видоизменились.

### 1931 — 1936 гг.

В конце 1930 г. была проведена крупная налоговая реформа, которая повлекла за собой коренное изменение взаимоотношений между общесоюзным, республиканскими и местными бюджетами в распределении доходов.

Как известно, в результате налоговой реформы произошло объединение большого количества платежей в бюджет: по обобществленному сектору 53 вида платежей были заменены одним налогом с оборота и 5 объединены с отчислениями от прибылей; по частному сектору 32 вида платежей были объединены с промысловым налогом и 10 — в единую государственную пошлину. Предусмотренное постановлением ЦИК и СНК СССР от 2 сентября 1930 г. распределение доходов устанавливало следующее:

1) основная масса налога с оборота, ставшего самым крупным доходным источником, поступает в общесоюзный бюджет и часть его в размерах, определяемых правительством СССР, зачисляется в бюджеты союзных республик;

2) отчисления от прибылей государственных предприятий и подоходный налог с кооперативных организаций делятся между всеми

видами бюджетов соответственно подчиненности этих предприятий и организаций, но совнаркомам союзных республик предоставлялось право в 1930/31 г. перераспределять часть отчислений от прибылей между местными бюджетами отдельных административно-территориальных единиц;

3) в местные бюджеты полностью обращаются государственные налоги: единый сельскохозяйственный, подоходный с населения, промысловый с частных предприятий, а также единая государственная пошлина.

К чему привело такое распределение доходов, можно видеть из следующих отчетных данных по бюджету 1931 г. (в млрд. руб.):

Виды доходов	Общесоюзный бюджет	Республиканские бюджеты	Бюджеты АССР и местные
Налог с оборота . . . . .	10,8	0,8	0,1
Закрепленные доходы . . . . .	9,1	0,9	4,5
Сальдо расчетов между бюджетами . .	—	+0,1	-0,1
Всего доходов . . . . .	19,9	1,8	4,5
Из них осталось неиспользованными в 1931 г. . . . .	0,7	—	—

При полной обеспеченности доходами общесоюзного бюджета республиканские бюджеты по СССР в целом были обеспечены закрепленными за ними доходами только наполовину. Остальные 50% их доходов составляли передаваемая из союзного бюджета часть поступлений налога с оборота и изъятия из местных бюджетов. Так как поступления налога с оборота предоставлялись республикам не в виде процентных отчислений от сумм, поступавших на их территории, а в абсолютных размерах, то, по существу, они явились дотацией из общесоюзного бюджета, доходившей в отдельных республиках до огромных размеров, что видно из следующего:

Союзные республики	Всего расходов (в млн. руб.)	Из них покрыто налогом с оборота	
		в млн. руб.	в %%
РСФСР . . . . .	796	172	21,6
Украинская . . . . .	367	103	28,1
Белорусская . . . . .	110	88	80,0
ЗСФСР . . . . .	210	166	79,0
Узбекская . . . . .	143	129	90,2
Таджикская . . . . .	73	65,5	89,7
Туркменская . . . . .	68,5	60,5	88,3

По бюджетам автономных республик и местным бюджетам на первый взгляд получается благоприятная картина в результате закрепления за ними полностью ряда государственных налогов и сбо-

ров. Фактически же это привело к тому, что в одних бюджетах образовались большие излишки доходов против необходимых им средств для осуществления плана расходов, а в других — крупный недостаток средств. Пришлось прибегнуть к изъятию части доходов из более мощных местных бюджетов как в республиканские и местные фонды регулирования для перераспределения между отдельными административно-территориальными единицами, так и непосредственно в республиканские бюджеты на общие нужды.

Особенно велики были излишки средств в тех немногих областях, в которых была сосредоточена подавляющая часть предприятий местной промышленности. Правда, размер изъятий из прибылей местной промышленности в республиканские бюджеты РСФСР и УССР в 1931 г. значительно снизился против предыдущего 1929/30 г. (с 419 до 146 млн. руб.), но в промышленно развитых областях свободные средства местной промышленности, территориально закрепленные налоги и другие доходы с избытком перекрывали отпавшие отчисления от государственного промыслового налога.

В результате в 1931 г. колоссально возрастает против 1929/30 г. объем средств местных бюджетов, распределяемых через республиканские и местные фонды регулирования, а именно со 141 до 730 млн. руб., т. е. более чем в пять раз, при росте всего объема доходов местных бюджетов за этот промежуток времени на 28,5% (с 3,5 до 4,5 млрд. руб.). Таким образом, сумма средств, распределенных через фонды регулирования, в 1931 г. составила 16% всей суммы доходов местных бюджетов против 4% в 1929/30 г.

Пособия местным бюджетам и бюджетам автономных республик из государственных средств составили 271 млн. руб. в 1931 г. против 167 млн. руб. в 1929/30 г., т. е. увеличились в 1,6 раза. Субвенционная система прекратила свое существование. Особенно велика была дотация из государственных средств местным бюджетам Узбекской ССР (15% их доходов), БССР (26,5%) и Туркменской ССР (46,5%).

Ненормальность такого строения бюджетов еще отчетливее обнаруживается при рассмотрении бюджетных планов автономных республик, краев и областей. Так, в общем плане финансирования бюджетов автономных республик и местных бюджетов РСФСР на 1931 г. только один бюджет Дальневосточного края был сбалансирован без изъятия доходов и предоставления пособий. По трем областям (Московской, Ленинградской и Ивановской) и одному краю (Нижегородскому) изъятая из их бюджетов сумма превышения доходов над расходами составляла 617 млн. руб. (38% от суммы доходов), из них 219 млн. руб. обращалось в доходы республиканского бюджета РСФСР, а 398 млн. руб. — в республиканский фонд регулирования, из которого отпускались пособия остальным автономным республикам, краям и областям (общим числом 21). В бюджетах девяти краев и областей пособия из фондов регулирования составляли в среднем 19% (от 5% по Северокавказскому краю до 34% по Центрально-Черноземной области). В бюджетах 12 автономных республик такие же пособия достигали в среднем 35% с колебаниями от 17% (Крымская АССР) до 58,5% (Чувашская АССР).

Все это говорит о том, что в первом году после налоговой реформы господствующей формой регулирования республиканских и местных бюджетов стала система изъятий и дотаций и притом в таком объеме, который не мог не привести к отрицательным результатам. У получающих пособия она ослабляла хозяйственную деятельность и создавала иждивенческие настроения. У тех, от которых изымались средства, она снижала заинтересованность в работе и не стимулировала выполнения и перевыполнения хозяйственных и финансовых планов. В таких условиях бюджетные права республик и местных советов в значительной мере утрачивали свое практическое значение.

21 декабря 1931 г. ЦИК и СНК СССР было издано постановление о республиканских и местных бюджетах<sup>1</sup>, целью которого являлось «...расширить доходные источники республиканских и местных бюджетов, придать этим бюджетам большую устойчивость и усилить заинтересованность республиканских, краевых (областных) и районных (городских) органов в выполнении планов государственных и местных доходов...»

В 1932 г. на покрытие расходов республиканских бюджетов было обращено 0,8 млрд. руб. поступлений по налогу с оборота, т. е. столько же, сколько в 1931 г., а на расходы по местным бюджетам и бюджетам автономных республик—0,5 млрд. руб., или в 7 раз больше, чем в 1931 г. Но теперь эти доходы были введены в бюджеты республик и местных советов как процентные отчисления от поступающих на их территории сумм налога. Установление такого порядка стало возможным в связи с проведенной уже к 1932 г. почти наполовину децентрализацией начисления и взимания платежей по налогу с оборота и передаче соответствующих функций республиканским и местным финансовым органам, тогда как в 1931 г. свыше 93% всей суммы налога с оборота вносилось в общесоюзный бюджет непосредственно хозяйственными объединениями союзного значения.

Заинтересованность республик и местных советов в выполнении планов налога с оборота была достигнута еще и тем, что на основании закона от 21 декабря 1931 г. превышение фактических поступлений над сметными предположениями оставалось полностью в распоряжении республик и местных советов по принадлежности. В 1932 г. налога с оборота с предприятий, облагаемых в децентрализованном порядке, поступило на 8% больше плана, что дало дополнительный доход бюджетам республик и местных советов в сумме 180 млн. руб.

С 1932 г. налог с оборота используется в качестве основного регулирующего источника во взаимоотношениях между союзным бюджетом и бюджетами союзных республик, а через них — с местными бюджетами. Отчислениями от налога с оборота стал покрываться весь разрыв между устанавливаемым союзным правительством на каждый год объемом расходов по бюджетам союзных республик и закрепленными за республиками доходами. В отноше-

<sup>1</sup> СЗ СССР, 1931 г., № 75, ст. 505.



нии закрепленных доходов союзное законодательство менялось на протяжении последующих лет не только в связи с задачами регулирования бюджетов по годовым планам, но и с учетом сезонности отдельных доходных источников и других условий.

Данные о распределении поступлений от общегосударственных налогов и доходов отчетливо говорят о дальнейшем, особенно с 1935 г., укреплении бюджетов республик путем закрепления за ними территориальных поступлений: одних полностью (налог с кинотеатров, с нетоварных операций и сельский культсбор), а других — в большей доле, чем раньше (культсбор в городах, массовые займы в сельских местностях).

Понижение с 1935 г. на 25% отчислений в бюджеты республик от подоходного налога с колхозов и от сельскохозяйственного налога с колхозников и единоличников было вызвано стремлением ослабить влияние на местные бюджеты сезонных поступлений второго полугодия и главным образом четвертого квартала. Дело в том, что по большинству доходных источников поступления возрастают из квартала в квартал, а платежи сельского населения, связанные с результатом сельскохозяйственных работ, приходятся преимущественно на второе полугодие. В связи с этим не покрывается полностью потребность в средствах во втором квартале, когда к бюджетам предъявляются особенно большие требования для финансирования строительных работ, а также для выплаты авансов заработной платы учителям и стипендий учащимся за время летних каникул. Поскольку эти расходы, с одной стороны, и платежи сельского населения, с другой, — составляют в местных бюджетах крупные величины, в этих бюджетах из года в год образуются во втором квартале кассовые разрывы. В 1934 г. этот временный кассовый дефицит достиг 0,5 млрд. руб.

Специальные отчисления от налога с оборота в бюджеты республик были в принципе введены постановлением ЦИК и СНК СССР от 21 декабря 1931 г., а конкретно установлены постановлением СНК СССР от 10 марта 1932 г.<sup>1</sup> и подтверждались впоследствии при утверждении годовых бюджетных планов. Их положительное значение заключается в том, что они обеспечивают прямую связь бюджетов с главнейшими отраслями экономики отдельных районов. В 1936 г. специальные отчисления составили: с заготавливаемого хлопка — 60 млн. руб., из них 34 млн. руб. для Узбекской ССР; с добываемой нефти — 27 млн. руб., в том числе 21 млн. руб. для Азербайджанской ССР; с заготавливаемого табачного сырья — 2 млн. руб., из них 1,6 млн. руб. для Абхазской АССР.

С 1936 г. установлены специальные отчисления в бюджеты республик от налога с оборота по заготовкам многих видов сельскохозяйственной продукции. Уже в первом году республики получили по этим отчислениям 229 млн. руб., однако менее плана (337 млн. руб.).

Переход в 1932 г. к регулированию бюджетов республик в основном процентными отчислениями от налога с оборота устранил до-

<sup>1</sup> СЗ СССР 1932 г., № 18, ст. 99.

тационную форму регулирования, за исключением бюджетов Туркменской и Таджикской ССР, где эта форма сохранилась по 1935 г. включительно.

Необходимо отметить, что каждый год имели еще место взаимные расчеты между союзным и республиканскими бюджетами в порядке перечислений сумм с текущих бюджетных счетов. С 1932 по 1936 г. включительно таким путем было передано республиками в союзный бюджет 157 млн. руб., а в бюджеты республик из союзного бюджета — 1595 млн. руб. Эти суммы в основном представляли: компенсацию за переданные учреждения, ассигнования из резервного фонда СНК СССР, покрытие прорывов в результате исполнения плана доходов, передачу зарезервированных в союзном бюджете при утверждении годового плана сумм на различные мероприятия (повышение заработной платы работникам социально-культурных и других учреждений и т. п.). Особенно значительной была сумма таких перечислений в бюджеты республик за 1936 г. — 652 млн. руб.

Для союзного регулирования республиканских и местных бюджетов почти исключительно посредством ежегодно изменяемых и с каждым годом возрастающих процентных отчислений от налога с оборота требуется всесторонний учет состояния и развития подведомственного республикам хозяйства, высокий уровень отраслевого и территориального народнохозяйственного и финансового планирования, систематическая работа над нормированием заработной платы и бюджетных расходов на другие нужды, заблаговременные (до начала нового бюджетного года) директивы о построении бюджетов, а также своевременное определение для бюджетов республик размеров отчислений от налога с оборота. Практика построения и исполнения бюджетов в 1932—1936 гг. говорит о том, что эти требования в значительной части не выполнялись.

Отчисления от налога с оборота в бюджеты союзных республик, включая все виды специальных отчислений, возросли с 1,4 млрд. руб. в 1932 г. до 12,6 млрд. руб. в 1936 г. (в 9 раз), в том числе на покрытие расходов по республиканским бюджетам с 0,8 до 3,7 млрд. руб. (в 4,6 раза), а отчисления в бюджеты автономных республик и местные бюджеты — с 0,6 до 8,9 млрд. руб. (в 14,8 раза). Так как этот источник доходов становится основным регулирующим, интересно привести данные об отношении его к другим доходным источникам бюджетов. Его удельный вес в общей сумме доходов республиканских бюджетов (за вычетом переданных в местные бюджеты средств) поднялся с 35% в 1932 г. до 72,5% в 1936 г., в бюджетах автономных республик и местных бюджетах он увеличился соответственно с 10 до 46%.

Постановлением от 21 декабря 1931 г. о республиканских и местных бюджетах установлено, что размеры передаваемой части отчислений от налога с оборота в бюджеты автономных республик и в местные бюджеты определяются совнарками союзных республик, причем в бюджет каждой автономной республики должно быть передано не менее 50% налога с оборота предприятий, подведомственных органам автономной республики. Тем самым в рас-

поряжение правительств союзных республик был предоставлен мощный инструмент регулирования бюджетов автономных республик, краев и областей. Кроме того, совнаркомам союзных республик тем же постановлением разрешалось зачислять в свои бюджеты часть отчислений от прибылей местной промышленности, причитавшихся местным бюджетам, поскольку в некоторых промышленных районах сосредоточивались большие накопления. Кроме того, совнаркомам республик, в которых отсутствовало областное деление, предоставлялось право, но лишь в отдельных случаях, перераспределять поступления от сельскохозяйственного налога между районами.

В начале 1932 г. эти возможности союзных республик в отношении регулирования местных бюджетов и бюджетов автономных республик были расширены. Законом о едином государственном бюджете на 1932 г. было предусмотрено право совнаркомов союзных республик устанавливать, как и по налогу с оборота, дифференцированные отчисления в республиканские и местные бюджеты от сборов на нужды культурно-бытового и жилищного строительства в городах и сельских местностях. Специальным постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 февраля 1932 г.<sup>1</sup> правительству РСФСР было разрешено перераспределить в 1932 г. между республиканским бюджетом федерации и бюджетами автономных республик, краев и областей отчисления от прибылей государственных торговых предприятий местного значения, а также не более 50% подоходного налога с местных кооперативных организаций и с частных лиц. В постановлениях союзного правительства об утверждении государственных бюджетов на 1933—1936 гг. подтверждалось право правительств союзных республик распределять между республиканскими и местными бюджетами и устанавливать дифференцированные отчисления в местные бюджеты от налога с оборота, городского и сельского культсбора. Вместе с тем дополнительно устанавливалось такое же право в отношении налога с нетоварных операций (с 1934 г.) и сельскохозяйственного налога (с 1935 г.).

Практика показала, что союзные республики пользовались на протяжении 1932—1936 гг. не в полном объеме предоставленными им правами. В связи с огромным увеличением отчислений от налога с оборота республиканские органы постепенно отказывались от вовлечения в систему регулирования местных бюджетов все большего числа доходных источников.

В 1932 г. все союзные республики привлекали для целей регулирования местных бюджетов не только отчисления от налога с оборота (0,6 из 1,4 млрд. руб.), но и отчисления от городского и сельского культсбора (0,2 из 0,5 млрд. руб.). Помимо этого бюджетам автономных республик и местным бюджетам были даны дотации из государственных средств на сумму около 150 млн. руб. Вся сумма регулирующих средств (почти 1 млрд. руб.) составляла в 1932 г. 16,5% общего объема расходов бюджетов автономных республик и местных бюджетов.

<sup>1</sup> СЗ СССР 1932 г. № 12, ст. 64.

По РСФСР было изъято в республиканский бюджет в 1932 г. 63 млн. руб. отчислений от прибылей промышленных и торговых предприятий местного значения и 207 млн. руб. подоходного налога с местных организаций и частных лиц. В республиканский бюджет Украинской ССР было перечислено в том же году лишь 2,5 млн. руб. из прибылей местной промышленности. Наряду с этим по РСФСР и УССР было изъято в общесоюзный бюджет посредством государственного займа из средств местной промышленности 97 млн. руб. Таким образом, в 1932 г. было дополнительно вовлечено в общую сумму регулирующих средств во взаимоотношениях центральных органов власти с местными 370 млн. руб.

В 1936 г. из предоставленных союзным республикам средств использовано для регулирования местных бюджетов 8,9 млрд. руб. отчислений от налога с оборота (из 12,6 млрд. руб.) и около 0,5 млрд. руб. по городскому культсбору. Как сказано выше, одни только отчисления от налога с оборота составили в 1936 г. 46% всего объема средств бюджетов автономных республик и местных бюджетов, а вместе с отчислениями от городского культсбора удельный вес регулирующих средств приближается к 50%.

С 1936 г. было прекращено зачисление в доходы бюджета РСФСР части поступлений по подоходному налогу с местных организаций и частных лиц. По отчислениям от прибылей местных промышленных и торговых предприятий такие же зачисления были прекращены еще ранее—с 1933 г. Но в том же 1933 г. были произведены как вне системы местных бюджетов, так и частично через них отчисления от коммунальных доходов в специальный капитал Цекомбанка для финансирования жилищного и коммунального строительства в промышленности и других отраслях хозяйства.

Вместе с тем надо отметить, что прямые пособия из государственных средств бюджетам автономных республик и местным бюджетам сильно возросли за рассматриваемый пятилетний период. По отчетным данным государственного бюджета они увеличились со 142 млн. руб. в 1932 г. до 546 млн. руб. в 1936 г. Как и в отношении республик, в этом случае сказались отмеченные выше дефекты планирования подведомственного местным советам хозяйства и их бюджетов.

Внутрикраевое (областное) и внутрирайонное регулирование нижестоящих бюджетов в основном протекало в тех же формах, что и республиканское, т. е. путем вовлечения в сферу регулирования сначала большего, а затем все меньшего числа доходных источников, с установлением по ним дифференцированных процентных отчислений. Однако здесь имеются и отличия.

По сводам отчетов об исполнении местных бюджетов нельзя прямо судить о размере действительно перераспределяемых средств путем установления для районов, городов и сельских советов различных процентов отчислений от поступающих на их территории доходов. В этих отчетах находят отражение лишь данные об отчислениях из средств местных бюджетов в фонды регулирования. Общий размер таких отчислений составлял в круглых цифрах 600—650 млн. руб. в 1932—1933 гг. и 950—1050 млн. руб. в 1933—1936 гг.



Эти абсолютные суммы и их рост говорят о том, что ежегодно внутри краев, областей и районов производится значительное перераспределение местных средств, хотя относительно к объему местных бюджетов оно и уменьшилось с 10 до 4,7%.

Приведем данные о доходах и распределяемой через фонды регулирования их части за наиболее характерные годы (в млрд. руб.):

Виды бюджетов	Объем доходов			Отчисления в фонды регулирования		
	1932 г.	1935 г.	1936 г.	1932 г.	1935 г.	1936 г.
Краевые, областные и республиканские по АССР . . . . .	1,2	3,7	5,2	0,11	0,56	0,58
Городские и поселковые . . . . .	2,5	5,1	7,7	0,20	0,07	0,07
Районные и окружные . . . . .	1,4	3,5	6,0	0,19	0,41	0,26
Сельские . . . . .	1,2	1,9	1,6	0,13	0,02	0,06
Всего . . . . .	6,3	14,2	20,5	0,63	1,06	0,97

Налицо значительная концентрация средств в краевых, областных и республиканских АССР бюджетах, из которых в 1935—1936 гг. свыше 10% всех их доходов было передано в районные бюджеты в виде пособий из фондов регулирования.

На росте бюджетов отдельных видов и на практике их регулирования сказалось не только плановое воздействие республиканских органов, но и ряд других факторов.

Одним из этих факторов было экономическое районирование страны и менявшееся административно-территориальное деление СССР. В связи с упразднением в 1930 г. округов значительно расширилась и укрепилась материальная и финансовая база районных, городских и сельских бюджетов. Образование новых областей в РСФСР и УССР вызвало увеличение общего объема областных бюджетов, а в их составе — регулирующих средств. Перевод многих сельских поселений в разряд городских и одновременно выполнение директивы о повсеместном введении сельских бюджетов отразились соответственно на росте и регулировании бюджетов городов, рабочих поселков и сел.

Обращая огромное внимание на политический, хозяйственный и культурный рост города и села, партия и правительство неоднократно давали прямые указания о развитии и укреплении городских, районных и сельских бюджетов.

На основе решений пленума ЦК ВКП(б) от 15 июня 1931 г. об улучшении жилищного и коммунального хозяйства и укреплении его финансовой базы постановлением ЦИК и СНК СССР от 21 декабря 1931 г. устанавливается, что все доходы от этого хозяйства должны расходоваться на его же нужды. Тем же постановлением определяется обязательный минимум доходов, включаемых в районные и сельские бюджеты.

Постановлением СНК СССР от 3 августа 1935 г. «О мерах улучшения финансовой работы сельских советов»<sup>1</sup> подчеркивается значение финансовой работы сельских советов в условиях победившего колхозного строя и устанавливается ряд мер для укрепления сельских бюджетов. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 4 января 1936 г.<sup>2</sup> расширяется самый перечень доходных источников сельских бюджетов, в частности за счет специальных отчислений от налога с оборота по сельскохозяйственным заготовкам, и бронируется минимум отчислений в сельские бюджеты от целого ряда государственных и местных доходов (сельскохозяйственного налога, культсбора, подоходного налога с предприятий и населения, налога с оборота, доходов от лесов, массовых займов). Постановлением СНК СССР от 10 апреля 1936 г.<sup>3</sup> расходы по заработной плате учителям сельских школ переносятся с сельских на районные бюджеты и в связи с этим постановлением ЦИК и СНК СССР от 28 июня 1936 г.<sup>4</sup> расширяются доходные источники районных бюджетов за счет сельских.

В свете этих решений находят объяснение следующие цифры (в млрд. руб.) полученных бюджетами пособий из фонда регулирования и в особенности в сопоставлении с данными об отчислениях в те же фонды по видам бюджетов:

Виды бюджетов	1932 г.	1935 г.	1936 г.
Краевые, областные и республиканские по АССР . . . . .	0,26	0,02	0,01
Городские и поселковые . . . . .	0,11	0,18	0,16
Районные и окружные . . . . .	0,22	0,64	0,69
Сельские . . . . .	0,09	0,39	0,11

В период 1932—1936 гг. продолжало применяться и отраслевое регулирование через определенные доходные источники местных бюджетов. При этом практика «фондирования» средств сузилась. Отчисления от доходов местных бюджетов в специальные фонды и капиталы уменьшились с 365 млн. руб. в 1932 г. до 200 млн. руб. в 1936 г., в том числе в специальный капитал жилищного фонда со 140 до 40 млн. руб., в дорожные фонды — со 152 до 67 млн. руб. Одновременно появились и новые фонды: фонд финансирования местной промышленности — на основе постановления ЦИК и СНК СССР от 1 июня 1935 г. «Об укреплении материальной и финансовой базы местной промышленности»<sup>5</sup> (63 млн. руб. по местным бюджетам 1936 г.) и фонд кинофикации (24 млн. руб.).

В значительно больших размерах осуществлялось в эти годы отраслевое регулирование через целевое назначение средств местных бюджетов без образования фондов. Выше уже упоминалась дирек-

<sup>1</sup> СЗ СССР 1935 г. № 42, ст. 358.

<sup>2</sup> СЗ СССР 1936 г. № 3, ст. 23.

<sup>3</sup> СЗ СССР 1936 г. № 19, ст. 168.

<sup>4</sup> СЗ СССР 1936 г. № 35, ст. 312.

<sup>5</sup> СЗ СССР 1935 г. № 34, ст. 296.

тива 1931 г. о нейтральном сальдо доходов и расходов по жилищно-коммунальному хозяйству. В постановлении 1935 г. о местной промышленности содержится указание об использовании всей прибыли промышленных предприятий районного подчинения на дальнейшее развитие районной промышленности. Устанавливаются отчисления в местные бюджеты от взносов по обязательному окладному страхованию с обращением их на расходы по предупреждению и борьбе с пожарами, падежом скота и т. п. Ряд местных сборов также получает целевое назначение: разовый сбор на базарах — на их благоустройство, сбор за спуск сточных вод в городах и рабочих поселках — на проведение санитарно-технических мероприятий.

Со второй половины 1934 г. были установлены отчисления в республиканские и местные бюджеты из средств государственного социального страхования с назначением их на нужды просвещения и здравоохранения. В 1936 г. они составили около 3,3 млрд. руб., из которых 1,9 млрд. руб. было передано в местные бюджеты. Основной причиной установления этих отчислений явилось освобождение бюджета социального страхования от прямых расходов на ту же сеть здравоохранения (больниц, детских яслей и др.), которая финансировалась по республиканским и главным образом по местным бюджетам.

Особо надо отметить применявшиеся, правда изредка, методы регулирования местных бюджетов путем дополнительной нагрузки их расходами без компенсации доходами. Известны, например, случаи перенесения в 1933 г. на бюджет г. Москвы с союзного бюджета расходов по строительству метрополитена, а также передачи с 1934 г. на местные бюджеты финансирования всего коммунального строительства, в том числе и осуществлявшегося ранее по планам хозяйственных организаций.

Применение столь сложного, как видно из всего сказанного, механизма регулирования бюджетов союзных республик, в особенности местных бюджетов, в значительной мере оправдывалось на отдельных этапах весьма разнообразными задачами. Важнейшими из них были: экономическое и культурное выравнивание национальных и других районов СССР, подтягивание отставших от общего уровня развития народного хозяйства отраслей местного хозяйства, постепенное изживание противоположности между городом и деревней, подведение прочной финансово-материальной базы под политическую, хозяйственную и культурную деятельность местных советов и т. д. Но в некоторых случаях имело место необоснованное усложнение системы регулирования, с нарушением даже бюджетных прав нижестоящих местных советов, и вредительское запутывание этой системы врагами народа, пробравшимися к руководству финансами и пытавшимися подорвать финансовую систему советского государства. Разоблачение этих врагов и беспощадное изгнание их из советского аппарата явилось одним из важнейших условий дальнейшего укрепления финансовой государственной мощи СССР и его дальнейших хозяйственных успехов.

Законодательство и практика бюджетного регулирования в 1937—1939 гг. не отличаются чем-либо существенно новым от предшествующего 1936 г. Между тем, в условиях новой Конституции СССР, утвержденной Чрезвычайным VIII Всесоюзным съездом советов 5 декабря 1936 г., и в свете новых народнохозяйственных задач, поставленных XVIII съездом партии, является весьма жизненной задача пересмотра правовых и финансовых взаимоотношений между отдельными звеньями бюджетной системы.

Годы второй сталинской пятилетки были годами огромного экономического и культурного подъема и увеличения политической мощи Советского Союза. Это нашло свое отражение в росте государственного бюджета СССР, объем которого по расходам увеличился с 34,8 млрд. руб. в 1932 г. до 100,7 млрд. руб. в 1937 г., т. е. в 2,9 раза. Характерным показателем крепости советского бюджета является и то, что он неизменно балансируется с превышением доходов над расходами, составившими 3,1 млрд. руб. в 1937 г. против 0,3 млрд. руб. в 1932 г.

Вот как росли за эти годы отдельные части государственного бюджета СССР:

- а) союзный бюджет — с 26,7 до 70,0 млрд. руб., или в 2,6 раза;
- б) бюджеты союзных республик — с 8,1 до 30,7 млрд. руб., или в 3,8 раза.

В том числе:

республиканские бюджеты — с 2,3 до 7,5 млрд. руб., или в 3,3 раза;

бюджеты автономных республик и местные бюджеты — с 5,8 до 23,2 млрд. руб., или в 4 раза.

Более высокий во второй пятилетке рост бюджетов союзных республик по сравнению с союзным бюджетом был обусловлен решениями XVII съезда партии и объясняется в основном двумя причинами: во-первых, в данный период продолжалась децентрализация управления хозяйством, в частности в области промышленности; во-вторых, в числе важнейших мероприятий второго пятилетнего плана главное место занимало форсированное развитие отстающих отраслей республиканского и местного хозяйства — местной промышленности, городского хозяйства и др., а также осуществление грандиозных задач культурной революции — ликвидации неграмотности среди взрослых, всеобщего начального и семилетнего среднего обучения детей, решительного улучшения медицинского обслуживания трудящихся и прочих массовых мероприятий, финансирование которых сосредоточивалось главным образом в бюджетах республик.

Этим соотношениям роста бюджетов во второй пятилетке противостоят иные соотношения в первой пятилетке, за годы которой общесоюзный бюджет вырос почти в 5,5 раза (с 4,9 до 26,7 млрд. руб.), а бюджеты республик увеличились в 2,8 раза (с 2,9 до 8,1



млрд. руб.), в том числе республиканские бюджеты (нетто)<sup>1</sup> возросли с 1,0 до 2,4 млрд. руб. и местные бюджеты — с 1,9 до 5,7 млрд. руб., т. е. в 3 раза. В первой пятилетке осуществление основных народнохозяйственных задач (индустриализация страны и коллективизация сельского хозяйства) требовало максимальной концентрации средств в союзном бюджете.

Существенно сказалось на взаимоотношениях союзного бюджета с бюджетами союзных республик выполнение важнейшей политической и народнохозяйственной задачи — ликвидации унаследованного от царской России экономического и культурного неравенства народностей. Особенно показателен в этом отношении рост бюджетов отдельных союзных республик за годы двух сталинских пятилеток, так как осуществление этой задачи выходило за рамки одной пятилетки.

Союзные республики	Объем расходов (в млрд. руб.)		Увеличение (число раз)
	1927/28 г.	1937 г.	
РСФСР, Казахская и Киргизская . . . . .	1,99	20,64	10,4
Украинская . . . . .	0,52	5,18	10,0
Белорусская . . . . .	0,08	1,02	12,8
Закавказские . . . . .	0,17	2,00	11,8
Туркменская . . . . .	0,03	0,39	13,0
Узбекская и Таджикская . . . . .	0,10	1,49	14,9

Республиканские и местные бюджеты Казахской и Киргизской союзных республик, входивших до принятия новой Конституции на правах автономных республик в состав РСФСР, также значительно опережали в своем развитии рост бюджетов автономных республик и местных бюджетов по РСФСР в целом. За период с 1928/29 г., первого года применения Положения о бюджетных правах автономных республик РСФСР, и по 1936 г. включительно общий объем бюджетов автономных республик и местных бюджетов по РСФСР увеличился в 7,9 раза, а бюджет Казахской АССР вырос в 11,7 раза и Киргизской АССР — в 13,4 раза.

Повышенный рост бюджетов национальных республик, достигавшийся и в предыдущие годы и в 1937 г. в результате более высоких процентов отчислений от регулирующих доходов, в первую очередь от налога с оборота, наглядно иллюстрирует роль советского бюджета и действующей системы бюджетного регулирования в осуществлении ленинско-сталинской национальной политики. При этом надо иметь в виду, что сверх расходов по бюджетам союзных республик на их территории производятся огромные вложения и затраты за счет союзного бюджета. В сокладе Бюджетной

<sup>1</sup> Без средств, передаваемых в бюджеты автономных республик и местные бюджеты.

комиссии Совета Национальностей на Третьей сессии Верховного Совета СССР первого созыва указывалось<sup>1</sup>, что весь бюджет Казахской ССР на 1939 г. составляет 1510 млн. руб., а вложения за счет союзного бюджета на строительство только одного Балхашского медеплавильного завода в этой республике составляют 509 млн. руб.

## II. РАЗГРАНИЧЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Во второй пятилетке, наряду с быстрым ростом республиканских и местных бюджетов, произошли значительные перемещения в распределении расходов между союзным бюджетом и бюджетами союзных республик, а также изменилась и структура расходной части этих бюджетов.

В общем виде эти изменения таковы:

Группы расходов	1933 г.			1937 г.		
	Бюджеты союзных республик	В том числе		Бюджеты союзных республик	В том числе	
		Республиканские бюджеты	Местные бюджеты		Республиканские бюджеты	Местные бюджеты
В миллиардах рублей						
Всего расходов . . . . .	9,07	2,33	6,74	30,74	7,51	23,23
В том числе:						
Народное хозяйство . . . . .	2,24	0,72	1,52	6,39	2,31	4,08
Социально-культурные мероприятия . . . . .	4,81	1,12	3,69	20,26	4,10	16,16
Органы юстиции и управления . . . . .	1,33	0,32	1,01	3,36	0,89	2,47
В проц. к общей сумме расходов по союзному бюджету и бюджетам союзных республик на соответствующую группу						
Всего расходов . . . . .	22,7	5,9	16,8	30,5	7,5	23,0
В том числе:						
Народное хозяйство . . . . .	8,4	2,7	5,7	14,7	5,3	9,4
Социально-культурные мероприятия . . . . .	79,3	18,4	60,9	79,0	16,0	63,0
Органы юстиции и управления . . . . .	74,6	18,1	56,5	75,9	20,0	55,9
В проц. к итогу расходов по соответствующему бюджету						
Всего расходов . . . . .	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:						
Народное хозяйство . . . . .	24,6	30,7	22,6	20,8	30,7	17,6
Социально-культурные мероприятия . . . . .	53,0	48,1	54,7	65,9	54,6	69,5
Органы юстиции и управления . . . . .	14,7	13,9	14,9	10,9	11,8	10,7

К концу пятилетки по сравнению с ее началом в бюджетах союзных республик особенно возрастает (с 53 до 66%) удельный вес расходов на социально-культурные мероприятия. Основная масса всех затрат государства на культуру (около 80%) производится через эти бюджеты. Вместе с тем очень заметно по-

<sup>1</sup> См. «Третья сессия Верховного Совета СССР». Стенографический отчет, 1939 г. стр. 185.

вышается (с 8,4 до 14,7%) участие республиканских и местных бюджетов в общей сумме бюджетных вложений в народное хозяйство. Расходы на управление и прочие расходы (погашение ссуд, полученных местными советами, и остальные расчеты с кредитными учреждениями, непредвиденные расходы, расходы за счет резервных фондов совнаркомов союзных республик и некоторые другие) хотя и растут в абсолютных суммах, но их значение в бюджете резко снижается.

#### Финансирование промышленности, сельского хозяйства и торговли

Останавливаясь на сдвигах в области финансирования важнейших отраслей хозяйства и культуры, отметим прежде всего, что расходы республиканских и местных бюджетов на промышленность увеличились с 0,5 млрд. руб. в 1933 г. до 1,3 млрд. руб. в 1937 г., а их удельный вес во всей сумме вложений в промышленность по союзному бюджету и бюджетам союзных республик повысился с 3,7 до 7,8%. Этот рост выражает осуществление поставленной товарищем Сталиным на XVII съезде ВКП(б) задачи «...Развязать местную советскую промышленность, дать ей возможность проявить инициативу в деле производства товаров ширпотреба и оказать ей возможную помощь сырьем и средствами»<sup>1</sup>. В резолюции о втором пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР XVII съезд ВКП(б) обязал ЦК ВКП(б) и СНК СССР «...усилить местную промышленность путем передачи в ведение местных органов ряда предприятий союзной и республиканской промышленности, а также произвести передачу значительной части прибылей местной промышленности в распоряжение местных исполкомов»<sup>2</sup>.

Во исполнение этого решения постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 июля 1934 г.<sup>3</sup> и постановлением СНК СССР от 29 сентября 1934 г.<sup>4</sup> было произведено размежевание союзной и местной промышленности, а постановлением ЦИК и СНК СССР от 10 августа 1934 г. были образованы наркоматы местной промышленности в союзных и автономных республиках и управления местной промышленности в краях и областях. На основе новой Конституции СССР в 1937 г., наряду с республиканскими наркоматами местной промышленности, в республиках были созданы союзно-республиканские наркоматы пищевой, легкой и лесной промышленности. Изменение организационных форм управления местной промышленностью сопровождалось частичным перераспределением предприятий между наркоматами.

1 июня 1935 г. ЦИК и СНК СССР было принято постановление об укреплении материальной и финансовой базы местной промышленности. Оно установило для предприятий местной промышленности ряд преимуществ в распределении прибылей и в финансировании, что расширяло маневренные возможности местной промышленно-

<sup>1</sup> Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11, стр. 445.

<sup>2</sup> «ВКП(б) в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК», ч. II, 1936 г., стр. 578.

<sup>3</sup> СЗ СССР 1934 г. № 38, ст. 307.

<sup>4</sup> СЗ СССР 1934 г. № 51, ст. 398.

сти и повышало заинтересованность местных органов в ее работе, особенно в производстве товаров широкого потребления.

В результате указанных организационно-хозяйственных мероприятий, а также возникшего в 1935 г. стахановского движения валовая продукция промышленности всех промышленных наркоматов по предприятиям республиканского, краевого и областного подчинения увеличилась (в неизменных ценах 1926/27 г.) с 6 млрд. руб. в 1934 г. до 10 млрд. руб. в 1937 г.

Расширение состава местной промышленности и ее укрепление обусловило и увеличение платежей последней в бюджет в темпах более высоких, нежели росли расходы на ее финансирование. Сальдо в пользу бюджетов союзных республик по расчетам с республиканской и местной промышленностью увеличилось с 1933 по 1937 г. в 14,3 раза.

К концу второй пятилетки местная промышленность стала давать значительные средства (1,29 млрд. руб.) для финансирования через бюджет других отраслей республиканского и местного хозяйства. В соответствии с размещением предприятий местной промышленности, ее отраслевой структурой и размером вложений превышение платежей республиканской и местной промышленности в бюджет над финансированием ее из бюджета имело место в 1937 г. в основном по следующим республикам: РСФСР (0,60 млрд. руб.), УССР (0,48 млрд. руб.), БССР (0,12 млрд. руб.) и Узбекской ССР (0,13 млрд. руб.). По другим республикам взаимоотношения промышленности с бюджетом складывались в 1937 г. на уровне, близком к нейтральному сальдо.

В третьей пятилетке продолжается процесс децентрализации управления промышленностью. В 1938—1939 гг. образован ряд новых промышленных наркоматов. Одновременно растет продукция промышленности республиканского и местного подчинения. По плану на 1939 г. она составляет (в неизменных ценах 1926/27 г.) около 48% от валовой продукции союзно-республиканских промышленных наркоматов и наркоматов местной промышленности.

Платежи промышленности республиканского и местного подчинения в бюджеты союзных республик определены на 1939 г. в 4,67 млрд. руб., а бюджетные ассигнования на нее — в 1,76 млрд. руб. Сальдо (2,91 млрд. руб.) в пользу бюджетов союзных республик обращено на финансирование других отраслей хозяйства и культуры.

\*\*

Расходы по бюджетам союзных республик на сельское хозяйство более, чем удвоились за один 1937 г., достигнув в этом году 1,97 млрд. руб. против 0,85 млрд. руб. в 1936 г. и составив к общей сумме затрат на сельское хозяйство по всей бюджетной системе 20,8% против 9,2% в предыдущем году.

Такое резкое увеличение было вызвано образованием в союзных республиках по новой Конституции СССР наркоматов зерновых и животноводческих совхозов и передач в 1937 г. из союзного в республиканское подчинение 1158 совхозов (из общего числа 1688



совхозов системы Наркомсовхозов по СССР). Ассигнования по республиканским бюджетам на эти совхозы составили в 1937 г. свыше 1 млрд. руб.

По системе Наркомзема из общего числа 694 совхозов по СССР в ведении союзных республик в 1937 г. находилось 277 совхозов, главным образом овощных, плодовых и птицеводческих. Кроме того, после ликвидации карточной системы местным исполнительным комитетом был передан ряд совхозов, состоявших ранее в ведении отделов рабочего снабжения (орсов) и некоторое время — в системе потребительской кооперации. Из них были образованы на местах тресты пригородных хозяйств с 671 совхозом в 1937 г.

За предыдущие годы второй пятилетки ряд расходов по сельскому хозяйству был, наоборот, перенесен с республиканских бюджетов на союзный бюджет. Так, например, по РСФСР были переданы в 1935—1936 гг. Наркомзему СССР землеустроительные тресты и Наркомпищепрому СССР — промышленные и садово-виноградные совхозы.

До 65% расходов местных бюджетов на сельское хозяйство направлялось в конце второй пятилетки на мероприятия, связанные с развитием животноводства: ветеринарную и зоотехническую сеть, ветеринарно-санитарные учреждения, борьбу с эпизоотиями, ветснабы, массовые мероприятия по животноводству и т. д.

Около 80% всех бюджетных расходов на сельское хозяйство, в частности финансирование машинно-тракторных станций, осуществлялось в 1937 г. по союзному бюджету.

То же соотношение между ассигнованиями из союзного бюджета и бюджетов союзных республик сохраняется и в 1939 г. при дальнейшем весьма большом (на 50% к 1937 г.) увеличении расходов на сельское хозяйство. При этом в союзном бюджете прирост расходов в основном связан с переходом на новый, сметный порядок финансирования машинно-тракторных станций (постановление СНК СССР от 5 февраля 1938 г.). Увеличение же расходов по бюджетам союзных республик обусловлено продолжающимся ростом сети учреждений, обслуживающих животноводство, а также повышением норм расходов по их содержанию, в частности повышением ставок заработной платы ветеринарному и агрономическому персоналу. Значительно возросли (на 33%) за 1938 и 1939 гг. и вложения в республиканские совхозы системы Наркомсовхозов.

\*\*  
\*\*

На основе быстрого роста промышленной продукции и значительного подъема сельского хозяйства в 1935 г. была отменена карточная система и ликвидированы закрытые формы торговли. С этого времени широкое развитие получила открытая советская торговля. Ее рост вызвал в бюджетах союзных республик крупное увеличение ассигнований на финансирование государственных торговых организаций. Удельный вес этих расходов в бюджетах союзных республик повысился с 0,6% в 1933 г. до 1,6% в 1937 г. Торговая сеть местного подчинения значительно выросла, в частности в результате передачи в систему Наркомторга городских магазинов

потребительской кооперации в соответствии с постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 сентября 1935 г.<sup>1</sup> Одновременно устроились проводимые по местным бюджетам расходы на благоустройство колхозных рынков, осуществляемые за счет разового сбора с подвижной торговли.

В связи с укреплением финансового состояния торговых организаций и ростом оборачиваемости товаров ассигнования на финансирование государственной торговли по бюджетам союзных республик в 1938 и 1939 гг. заметно снижаются.

### Финансирование коммунального, жилищного и дорожного хозяйства

Как отмечено выше (стр. 67), в 1931 г. было установлено, что все доходы от коммунального и жилищного хозяйства должны полностью обращаться на его финансирование. Фактически за годы второй пятилетки в бюджеты союзных республик поступило коммунальных доходов (включая целевой сбор на санитарно-гигиенические мероприятия за спуск сточных вод) 5,6 млрд. руб. Расходы по этим бюджетам на финансирование жилищного хозяйства местных советов<sup>2</sup>, коммунальных предприятий и коммунального благоустройства составили 7,7 млрд. руб., т. е. превысили доходы на 2,1 млрд. руб. Сальдо в пользу коммунального и жилищного хозяйства было особенно значительным в последние два года второй пятилетки: 0,8 млрд. руб. в 1936 г. и 1,1 млрд. руб. в 1937 г. По абсолютным размерам наиболее велики дополнительные вложения из бюджета по РСФСР. Однако в сравнении с доходами сальдо относительно выше в БССР и среднеазиатских республиках, где бюджетные ассигнования на коммунальное и жилищное хозяйство в 1937 г. (232 млн. руб.) в 4,5 раза превысили поступления от этого хозяйства в бюджет (51 млн. руб.).

Огромные затраты на коммунальное и жилищное хозяйство во второй пятилетке были обусловлены крупными капитальными вложениями, а также большими ассигнованиями на коммунальное благоустройство. Они говорят о постоянной заботе партии и правительства об улучшении жилищных условий и коммунального обслуживания трудящихся.

Необходимость финансирования коммунального и жилищного хозяйства сверх его собственных средств за счет общих бюджетных ресурсов вызывалась различными темпами роста его расходов и доходов, что в конечном счете сказалось на взаимоотношениях с бюджетом. Расходы бюджета на коммунальное и жилищное хозяйство возросли с 0,9 млрд. руб. в 1933 г. до 2,3 млрд. руб. в 1937 г., т. е. более чем в 2,5 раза. Поступления коммунальных доходов в бюджет увеличились за те же годы с 0,9 млрд. руб.

<sup>1</sup> СЗ СССР 1935 г. № 52, ст. 427.

<sup>2</sup> Без жилищного строительства, ремонта и других расходов по жилищному фонду хозорганов, затраты которых проводятся по их финансовым планам и в приведенные суммы не входят.

лишь до 1,2 млрд. руб., т. е. всего на 33%. Основными причинами такого низкого роста доходов были, с одной стороны, стабильность ставок квартирной платы, а за немногими исключениями и тарифов на услуги коммунальных предприятий, с другой — недостаточное внимание местных советов к правильной эксплуатации коммунальных предприятий и имуществ.

Рост расходов по ремонту жилищ и благоустройству был значительно усилен в конце второй пятилетки. Постановлением СНК СССР от 19 сентября 1935 г. о затратах по строительству, производимому вне планов капитальных работ<sup>1</sup>, было разрешено производить вне лимита капитальных работ капитальный ремонт муниципального жилого фонда, мелкий ремонт предприятий, расходы на съемку, планировку и озеленение городов, простейшие мероприятия по благоустройству, а также затраты на коммунальное и культурно-бытовое строительство в районных центрах и рабочих поселках (в пределах до 25 тыс. руб. в год по городу или поселку). Ассигнования из бюджета на внелимитные затраты по коммунальному и жилищному хозяйству составили в 1936 г. 0,2 млрд. руб. и в 1937 г. — около 0,6 млрд. руб.

На протяжении всей второй пятилетки источником финансирования капитального ремонта жилого фонда, кроме собственных средств домоуправлений, являлись по РСФСР отчисления в размере 45% от валовых доходов по нежилым помещениям (магазины, конторы, столовые, склады и т. п.), находящимся в домах жилищно-арендной кооперации (постановления СНК РСФСР от 8 сентября 1931 г.<sup>2</sup> и 15 февраля 1933 г.<sup>3</sup>). Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. о сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах<sup>4</sup> установлено, что на капитальный ремонт домов местных советов должно обращаться 95% арендной платы за нежилые помещения в этих домах. Тем самым значительно усилена по всему Союзу ССР финансовая база капитального ремонта жилищного фонда.

Рост расходов на ремонт жилищного фонда, а также предусмотренный тем же постановлением и проводившийся по бюджетам союзных республик возврат паевых взносов членам жилищно-строительной кооперации еще более увеличили ассигнования на жилищно-коммунальное хозяйство и сальдо в его пользу в 1938 г. Только в 1939 г. обозначился перелом в сторону снижения дополнительных вложений из бюджета в коммунальное и жилищное хозяйство сверх его собственных доходов. Это явилось результатом значительного увеличения прибылей коммунальных предприятий, окончания расчетов с пайщиками жилищно-строительной кооперации и установленной на 1939 г. программы капитальных работ. В то же время общий объем вложений и затрат в коммуналь-

<sup>1</sup> СЗ СССР 1935 г. № 49, ст. 417.

<sup>2</sup> СУ РСФСР 1931 г. № 53, ст. 397.

<sup>3</sup> СУ РСФСР 1933 г. № 13, ст. 43.

<sup>4</sup> СЗ СССР 1937 г. № 69, ст. 314.

ное и жилищное хозяйство по его финансовому плану продолжает расти.

\*\*\*

В 1936 и 1937 гг. по республиканским бюджетам вовсе не проводилось расходов на дорожное хозяйство вследствие передачи в конце 1935 г. всего дорожного дела в ведение Главного управления шоссейных дорог Наркомвнудела СССР. По местным бюджетам в эти годы проходили лишь расходы на организацию и проведение дорожных работ с трудовым участием населения на основе постановления ЦИК и СНК СССР от 3 марта 1936 г.<sup>1</sup>

Постановлением СНК СССР от 22 апреля 1938 г.<sup>2</sup> строительство, ремонт и содержание шоссейных и грунтовых дорог, не имеющих общесоюзного значения, а также руководство всем делом организации работ по строительству и ремонту дорог с трудовым участием сельского населения вновь передано в ведение союзных и автономных республик и местных советов. Вследствие этого с середины 1938 г. расходы на дорожное хозяйство в бюджетах союзных республик значительно увеличиваются. По плану на 1939 г. эти расходы определены в 0,47 млрд. руб. против 0,21 млрд. руб. в 1933 г.

#### Финансирование социально-культурных мероприятий

«За годы второй пятилетки в СССР проведена настоящая культурная революция» (из резолюции XVIII съезда ВКП(б) по докладу о третьем пятилетнем плане). Достигнутые в области культурного строительства успехи поистине грандиозны<sup>3</sup>. Осуществлено всеобщее обязательное начальное обучение во всей стране. Широкое развитие и в городе и в деревне получило среднее образование, причем в городе семилетнее обучение уже завершено. Количество учащихся в начальной и средней школе выросло с 21,3 млн. в 1932 г. до 29,4 млн. в 1937 г., т. е. на 38,2%. При этом в Киргизской ССР число учащихся возросло на 81,8%, в Казахской ССР — на 77,3%, в Туркменской ССР — на 78,1%, в Таджикской ССР — на 76,8%, в Узбекской ССР — на 44,6%. Количество учащихся в 5—7-х классах удвоилось, а учащихся в 8—10-х классах увеличилось в 15 раз. По отсталым в прошлом среднеазиатским республикам рост числа учащихся в 5—10-х классах гораздо выше, нежели по СССР в целом.

Количество учащихся в высших учебных заведениях превысило к концу 1937 г. 550 тыс. При увеличении в целом по СССР на 8,5% оно более чем удвоилось в Таджикской и Казахской ССР, а в Киргизской ССР возросло в 6 раз.

<sup>1</sup> СЗ СССР 1936 г. № 11, ст. 88.

<sup>2</sup> СП СССР 1938 г. № 21, ст. 133.

<sup>3</sup> Приведенные ниже показатели взяты из книги «Итоги выполнения второго пятилетнего плана развития народного хозяйства Союза ССР», Госпланиздат, 1939 г., стр. 64—65.



Число больничных коек возросло с 411 до 618 тыс., из них в сельских местностях — со 107 до 173 тыс. Количество постоянных мест в яслях увеличилось с 601 тыс. до 748 тыс.

Огромный рост культуры наглядно виден по размерам государственных затрат на просвещение, здравоохранение, физическую культуру и социальное обеспечение. К концу первой пятилетки расходы на эти мероприятия за счет союзного, республиканских и местных бюджетов и средств государственного социального страхования составляли 8,3 млрд. руб., а в последнем году второй пятилетки они достигли 30,8 млрд. руб. (увеличение в 3,7 раза). Еще более, а именно в 5,4 раза, возросли расходы на социально-культурные мероприятия по союзному бюджету и бюджетам союзных республик: с 4,8 млрд. руб. в 1932 г. до 25,7 млрд. руб. в 1937 г. Удельный вес этих расходов в союзном бюджете и бюджетах союзных республик повысился с 13,8 до 25,5%.

В третьей пятилетке культурное строительство приобретает дальнейшее развитие. «Теперь задача заключается в создании такого благосостояния и повышения культурности трудящихся, которые отвечают возросшим запросам советского народа, которые недостижимы для самых богатых стран капитализма и означают начало настоящего расцвета сил социализма, расцвета новой, социалистической культуры» (из резолюции XVIII съезда ВКП(б) о третьей пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР).

В соответствии с этой задачей растут государственные затраты на социально-культурные мероприятия, составившие в 1938 г. 35,2 млрд. руб. и определенные по плану на 1939 г. в 38,6 млрд. руб.

Во второй пятилетке средства социального страхования, расходуемые на социально-культурные мероприятия, только частично проводились по союзному, республиканским и местным бюджетам. По предложению представителей профессиональных союзов на второй сессии Верховного Совета СССР первого созыва<sup>1</sup>, начиная с 1938 г., в государственный бюджет СССР полностью включаются доходы и расходы бюджета социального страхования.

\*\*

Расходы государственного бюджета СССР на просвещение, составившие в 1932 г. 3,8 млрд. руб., достигли в 1937 г. 16,5 млрд. руб., т. е. увеличились за пять лет в 4,3 раза. Свыше трех четвертей расходов государства на просвещение проходит по республиканским и местным бюджетам. Участие бюджетов союзных республик в расходах на просвещение в целом на протяжении второй пятилетки несколько возросло за счет понижения доли союзного бюджета. По отдельным мероприятиям, наоборот, удельный вес союзного бюджета повысился. В разрезе важнейших мероприятий произошли следующие сдвиги (см. табл. на стр. 80).

Бюджетам союзных республик, а в их составе — местным бюджетам принадлежит решающая роль в финансировании массового

<sup>1</sup> «Вторая сессия Верховного Совета СССР». Стенографический отчет, 1938 г., стр. 151 и 439—441.

просвещения. Расходы на школу и политико-просветительные мероприятия проходили в 1937 г. свыше чем на 90% по местным бюджетам. Некоторая передвижка по этим расходам по сравнению с 1933 г. в сторону союзного бюджета вызвана передачей в ведение НКПС с 1936/37 учебного года школ для детей железнодорожников

Мероприятия	1933 г.				1937 г.			
	Бюджеты союзных республик	В том числе		Бюджеты союзных республик	В том числе			
		Республиканские бюджеты	Местные бюджеты		Республиканские бюджеты	Местные бюджеты		
В миллиардах рублей								
1. Массовое просвещение . . . . .	2,47	0,14	2,33	9,37	0,45	8,92		
В том числе:								
а) школы . . . . .	1,73	0,01	1,72	6,14	0,07	6,07		
б) политико-просветительные мероприятия . . . . .	0,26	0,01	0,25	1,03	0,04	0,99		
в) искусство . . . . .	0,09	0,03	0,06	0,32	0,12	0,20		
г) печать . . . . .	0,07	0,02	0,05	0,19	0,05	0,14		
2. Подготовка кадров . . . . .	1,10	0,66	0,44	3,15	2,00	1,15		
В том числе:								
а) вузы . . . . .	0,36	0,34	0,02	1,13	1,11	0,02		
б) техникумы и школы подготовки кадров средней квалификации . . . . .	0,34	0,13	0,21	1,09	0,39	0,70		
3. Наука . . . . .	0,14	0,11	0,03	0,42	0,32	0,10		
Итого расходов по просвещению . . . . .	3,71	0,91	2,80	12,94	2,77	10,17		
В проц. к итогу расходов по соответствующим бюджетам								
Все расходы на просвещение . . . . .	41,0	39,1	41,7	42,1	36,9	43,8		
В проц. к общей сумме расходов на соответствующие мероприятия по союзному бюджету и бюджетам союзных республик								
1. Массовое просвещение . . . . .	98,5	5,5	93,0	93,5	4,5	87,0		
В том числе:								
а) школы . . . . .	100,0	0,5	99,5	94,8	1,1	93,7		
б) политико-просветительные мероприятия . . . . .	100,0	3,9	96,1	94,9	3,7	91,2		
в) искусство . . . . .	94,3	28,0	66,3	82,1	29,6	52,5		
г) печать . . . . .	90,1	26,0	64,1	77,5	19,2	58,3		
2. Подготовка кадров . . . . .	52,1	31,2	20,9	56,5	35,9	20,6		
В том числе:								
а) вузы . . . . .	46,5	44,0	2,5	57,2	56,3	0,9		
б) техникумы и школы подготовки кадров средней квалификации . . . . .	61,8	23,6	38,2	72,1	25,8	46,3		
3. Наука . . . . .	45,0	35,1	9,9	49,0	37,1	11,9		
Все расходы на просвещение . . . . .	75,4	18,4	57,0	78,7	16,8	61,9		

и переносом в 1937 г. на союзный бюджет некоторых централизованных мероприятий политико-просветительного характера. Также полностью или почти полностью проводилось по бюджетам союз-

ных республик, за малыми исключениями — по местным бюджетам, содержание детских домов и детских садов (кроме детских садов хозяйственных наркоматов, финансирование которых учитывалось в 1937 г. в расходах на народное хозяйство).

В связи с большим ростом числа высших учебных заведений и техникумов<sup>1</sup> республиканского и местного подчинения к концу второй пятилетки значительно повысилось участие республиканских бюджетов в расходах на вузы и местных бюджетов — в расходах на техникумы.

В расходах по текущему содержанию вузов и техникумов удельный вес бюджетов союзных республик ниже удельного веса, показанного в таблице. Дело в том, что по большинству учебных заведений республиканского и местного подчинения строительство, капитальный ремонт и оборудование финансировались из бюджета по разделу «Просвещение» и вошли в приведенные суммы. В то же время по вузам и техникумам союзного подчинения, состоящим в основном в ведении хозяйственных наркоматов, эти вложения и затраты в значительной степени проводились в составе бюджетных ассигнований на финансирование народного хозяйства или по финансовым планам хозяйственных организаций. С соответствующей поправкой можно считать, что по бюджетам союзных республик в 1937 г. проходило около 54% расходов по содержанию вузов и около 70% по содержанию техникумов. Примерно такое же место, по отчетным данным на 15 сентября 1937 г., занимали союзные республики и по числу учащихся в вузах и техникумах, финансируемых по разделу «Просвещение»<sup>2</sup>. При этом особенно велика роль республик в подготовке педагогических, медицинских и сельскохозяйственных кадров средней квалификации.

Специальности	Число учащихся в учебных заведениях республиканского и местного подчинения (в тыс. чел.)		В проц. к общему числу учащихся по СССР (по соответствующему кругу)	
	Вузы	Техникумы	Вузы	Техникумы
Все специальности . . . .	262,6	603,6	52,7	72,5
В том числе:				
а) Педагогические <sup>3</sup> . . . .	154,0	227,1	100,0	100,0
б) Медицинские . . . .	73,3	202,3	78,6	98,3
в) Сельскохозяйственные	13,8	103,2	24,2	78,4

Около 80% учащихся в вузах и техникумах республиканского и местного подчинения приходится на РСФСР и УССР, около 17,5%

<sup>1</sup> Считая в их числе педагогические училища, медицинские и другие школы для подготовки кадров средней квалификации.

<sup>2</sup> Без учебных заведений, полностью финансируемых хозорганами (Госбанк, ОГИЗ), кооперативными и общественными организациями, и некоторых других.

<sup>3</sup> Включая университеты.

по вузам и 15% по техникумам — на БССР, республики Закавказья и Узбекскую ССР. В Туркменской, Таджикской, Казахской и Киргизской республиках сеть специальных учебных заведений почти заново создана за годы сталинских пятилеток. Расходы на подготовку кадров по бюджетам этих республик увеличились в 1937 г. по сравнению с 1928/29 г. в 20—30 раз при среднем росте по всем союзным республикам в 12,3 раза.

За первые два года третьей пятилетки расходы республиканских и местных бюджетов на просвещение возросли еще на 25,5%, в то же время удельный вес бюджетов союзных республик в общей сумме бюджетных расходов на просвещение несколько снизился — до 77,1% в 1938 и 1939 гг. против 78,7% в 1937 г.

\*\*  
\*\*  
\*\*

Затраты государства на здравоохранение по бюджету и за счет средств социального страхования (включая помощь роженицам, пособия многодетным матерям, мероприятия по охране труда, организации рабочего отдыха и физкультуру) увеличились за вторую пятилетку в 4,9 раза: с 2,1 млрд. руб. в 1932 г. до 10,3 млрд. руб. в 1937 г. Эти цифры наглядно показывают сталинскую заботу о людях в нашей стране.

Еще больших темпов роста достигли за этот период расходы на здравоохранение, непосредственно осуществляемые по союзному бюджету и бюджетам союзных республик, — с 0,79 млрд. руб. в конце первой пятилетки до 7,98 млрд. руб. в конце второй пятилетки, т. е. в 10,1 раза. Помимо большого роста количества учреждений здравоохранения и их качественного укрепления (увеличение норм питания, снабжение бельем и оборудованием, повышение заработной платы медицинскому персоналу и т. д.), такой исключительный рост бюджетных расходов по здравоохранению, а также крупные изменения в распределении этих расходов между союзным, республиканскими и местными бюджетами были обусловлены тремя причинами.

1) С середины 1934 г. на бюджет была передана массовая сеть учреждений здравоохранения, финансировавшаяся ранее непосредственно органами социального страхования. До начала 1937 г. в доходную часть бюджета включались также и взносы профсоюзов за счет средств социального страхования на мероприятия по здравоохранению. Постановлением СНК СССР от 23 марта 1937 г.<sup>1</sup> профсоюзы были освобождены от указанных взносов. Выпадение этого источника было компенсировано изъятием в бюджет экономики, образовавшейся вследствие одновременно проведенного пересмотра тарифов социального страхования.

2) Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1936 г. о запрещении абортов<sup>2</sup> на бюджет были возложены крупные дополнительные расходы по расширению сети родильных домов и коек, акушерских пунктов, молочных кухонь и детских яслей, определен-

<sup>1</sup> СЗ СССР 1937 г. № 22, ст. 88.

<sup>2</sup> СЗ СССР 1936 г. № 34, ст. 309.



ные только для одного 1936 г. в сумме свыше 0,4 млрд. руб. Тем же постановлением были установлены государственные пособия для многодетных матерей. Расходы по выплате этих пособий составили в 1936 г. 0,2 млрд. руб. и в 1937 г. — около 1 млрд. руб.

3) Во второй половине 1936 г. был образован Наркомздрав СССР, в связи с чем некоторые расходы были переданы с бюджетов союзных республик на союзный бюджет.

В результате всего сказанного на протяжении второй пятилетки произошли следующие изменения в распределении расходов на здравоохранение между союзным, республиканскими и местными бюджетами:

Показатели	1933 г.				1937 г.			
	Бюджеты союзных республик	В том числе			Бюджеты союзных республик	В том числе		
		Республиканские бюджеты	Местные бюджеты			Республиканские бюджеты	Местные бюджеты	
В миллиардах рублей								
Всего расходов на здравоохранение .	0,92	0,12	0,80	6,08	1,14	4,94		
В том числе:								
1) Лечебно-профилактические учреждения . . . . .	0,59	0,05	0,54	3,51	0,40	3,11		
2) Санитарно - профилактические учреждения . . . . .	0,14	0,04	0,10	0,49	0,23	0,26		
3) Охрана материнства и младенчества, здоровья детей и подростков <sup>1</sup> .	0,13	0,01	0,12	1,74	0,40	1,34		
В проц. к итогу расходов по соответствующему бюджету								
Все расходы на здравоохранение . . .	10,1	5,0	11,8	19,7	15,1	21,2		
В проц. к общей сумме расходов на соответствующие мероприятия по союзному бюджету и бюджетам союзных республик								
Всего расходов на здравоохранение . .	94,0	11,9	82,1	76,1	14,2	61,9		
В том числе:								
1) Лечебно-профилактические учреждения . . . . .	96,7	9,1	87,6	96,0	10,9	85,1		
2) Санитарно - профилактические учреждения . . . . .	82,7	22,1	60,6	42,5	20,0	22,5		
3) Охрана материнства и младенчества, здоровья детей и подростков <sup>1</sup> .	100,0	7,8	92,2	64,6	14,8	49,8		

Основные линии размежевания расходов на здравоохранение между отдельными бюджетами к концу второй пятилетки определились следующим образом:

<sup>1</sup> В состав расходов на охрану материнства и младенчества по союзному бюджету и бюджетам союзных республик в 1937 г. включены государственные пособия многодетным матерям (0,96 млрд. руб.), которые являлись в союзном бюджете единственным расходом по данной группе мероприятий.

1) по местным бюджетам — вся массовая сеть учреждений и массовые мероприятия здравоохранения;

2) по республиканским бюджетам — психиатрические больницы, учреждения по борьбе с проказой, сеть здравоохранения на Крайнем Севере, отдельные учреждения и мероприятия республиканского значения, в частности фонды по борьбе с малярией и эпидемиями, а по охране материнства и младенчества — строительство родильных домов и детских яслей на основе постановления от 27 июня 1936 г. (так называемое «декретное строительство», составившее в 1937 г. 0,32 млрд. руб.);

3) по союзному бюджету — медико-санитарная сеть на железнодорожном и водном транспорте и отдельные учреждения и мероприятия союзного значения, а по охране материнства и младенчества — государственные пособия многодетным матерям.

За 1938 и 1939 гг. расходы по бюджетам союзных республик на здравоохранение увеличиваются на 1,8 млрд. руб., или на 30%. Участие этих бюджетов в финансировании затрат на здравоохранение повышается до 79,3% в 1939 г. против 76,1% в 1937 г. В связи с расширением сети первичных учреждений здравоохранения и особым вниманием к укреплению сельского врачебного участка (постановление СНК СССР от 23 апреля 1938 г.<sup>1</sup>) удельный вес местных бюджетов в расходах на здравоохранение возрастает в 1939 г. до 67% против 61,9% в 1937 г.

\*\*\*

Расходы на социальное обеспечение почти полностью (на 97,2% в 1933 г. и на 99,8% в 1937 г.) были сосредоточены во второй пятилетке в республиканских и главным образом в местных бюджетах: против 0,17 млрд. руб. в 1932 г. они составили 1,25 млрд. руб. в 1937 г. Такое увеличение вызвано в основном тем, что с освобождением профсоюзов от выплаты за счет средств социального страхования пенсий неработающим пенсионерам эти расходы с мая 1937 г. были переданы на бюджеты союзных республик. За восемь месяцев 1937 г. указанные расходы составили свыше 0,8 млрд. руб. и проводились главным образом по местным бюджетам за счет экономии, образовавшейся при пересмотре тарифов социального страхования. В 1938 г. эти расходы покрывались за счет общегосударственных ресурсов. По постановлению СНК СССР, ЦК ВКП(б) и ВЦСПС от 28 декабря 1938 г. о мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины<sup>2</sup> расходы по выплате пенсий неработающим пенсионерам снова выплачиваются за счет средств социального страхования, передаваемых в необходимых для этого суммах в республиканские бюджеты.

Если подвести общий итог изменениям, которые произошли на протяжении второй пятилетки и наметились в первые годы третьей пятилетки в бюджетах союзных республик по расходам на фи-

<sup>1</sup> СП СССР 1938 г., № 21 ст. 132.

<sup>2</sup> СП СССР 1939 г., № 1, ст. 1.

нансирование народного хозяйства и по социально-культурным расходам, то можно с полным основанием сказать, что эти сдвиги отражают политику партии и правительства, направленную на всемерное развитие республиканского и местного хозяйства, на дальнейший быстрый подъем материального и культурного уровня трудящихся, на создание стимулов для развития местной инициативы.

## Расходы на органы юстиции и управления

На объем и содержание расходов по бюджетам союзных республик на органы юстиции и управления решающее влияние оказала в этот период широкая децентрализация управления развивающимся хозяйством. Достаточно указать, что число автономных краев и областей<sup>1</sup> увеличилось по СССР с 59 в 1932 г. до 78 в 1937 г. и до 110 в 1939 г. Количество районов возросло с 2440 в 1932 г. до 3307 в 1937 г. и до 3507 в 1939 г. Это разукрупнение, равно как и организация новых наркоматов и отделов, увеличивало расходы республиканских и местных бюджетов на управление.

Наряду с этим проведена и централизация некоторых расходов на органы юстиции и управления, имеющие общегосударственное значение.

1) Содержание судебных учреждений, прокуратуры и народных следователей в большей степени сосредоточивается на союзном и республиканских бюджетах. В 1937 г. расходы на народные суды, районную прокуратуру и следователей оставались на местных бюджетах лишь в трех республиках: РСФСР, УССР и Казахской ССР, если не считать небольших ассигнований по местным бюджетам Грузинской, Туркменской, Узбекской и Таджикской союзных республик. В районных бюджетах эти расходы сохранились, за небольшими исключениями, только в УССР. Областные и городские суды финансировались по местным бюджетам в одной РСФСР и лишь частично в Казахской ССР. Из общей суммы бюджетных расходов на органы юстиции (включая наркомюсты СССР, союзных и автономных республик, нотариат и государственный арбитраж) расходы по местным бюджетам составили в 1933 г. около 77%, а в 1937 г. — 61,5%.

С 1938 г. содержание органов прокуратуры полностью отнесено на союзный бюджет, а содержание судебных учреждений, в том числе и верховных судов автономных республик и народных судов на их территории, — на республиканские бюджеты союзных республик.

2) Еще раньше, с 1935 г., были перенесены на союзный бюджет с республиканских бюджетов расходы на содержание рабоче-крестьянской милиции в связи с передачей ее в ведение Наркомвнутдела СССР, образованного во второй половине 1934 года.

3) С середины 1936 г. в республиканских бюджетах сосредоточены все расходы по содержанию не только республиканских, но

<sup>1</sup> Включая автономные и внутрикраевые области.

и местных финансовых органов. В 1937 г. эти расходы были значительно увеличены вследствие расширения налоговой инспектуры районных финансовых отделов и создания при них выездных прихода-расходных касс в связи с освобождением сельских советов от обязанностей исчисления и взимания денежных налогов, страховых платежей и натуральных поставок (постановление ЦИК и СНК СССР от 21 марта 1937 г.)<sup>1</sup>.

Постановлением СНК СССР от 26 апреля 1938 г.<sup>2</sup> для приближения налоговой работы к населению была учреждена должность налогового агента районных финансовых отделов. Одновременно были упразднены разъездные прихода-расходные кассы и сокращено число участковых налоговых инспекторов. Количество налоговых агентов и их помощников было установлено вначале в 52,5 тыс., а затем доведено до 55—56 тыс. Это еще более увеличило расходы на содержание финансового аппарата.

Постановлением СНК СССР от 29 апреля 1939 г.<sup>3</sup> значительно повышена оплата труда председателей и секретарей сельских советов.

\*\*

По общему объему расходов союзный бюджет увеличился за 1938 г. и по плану на 1939 г. более значительно (на 66,5%), нежели бюджеты союзных республик (на 26%), удельный вес которых в государственном бюджете СССР снизился с 30,5% в 1937 г. до 24,9% в 1939 г. Основными причинами этого сдвига надо считать, во-первых, рост с 17,5 млрд. руб. в 1937 г. до 40,9 млрд. руб. по бюджету на 1939 г. расходов союзного бюджета на оборону, во-вторых, включение в государственный бюджет СССР расходов за счет средств социального страхования (около 6 млрд. руб. в 1938 г. и свыше 7 млрд. руб. в 1939 г.). Средства социального страхования в 1938 г. полностью, а в 1939 г. на три четверти проводятся по союзному бюджету, повышая его удельный вес в общем своде.

Все сказанное позволяет сделать вывод, что распределение расходов между союзным, республиканскими и местными бюджетами в 1937—1939 гг. определялось уже не столько положениями о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик и о местных финансах, сколько издаваемыми в каждом году специальными постановлениями правительства.

#### Распределение расходов между республиканскими и местными бюджетами

Мы установили, что в результате развития республиканского и местного хозяйства на протяжении второй пятилетки заметно увеличился удельный вес республиканских и местных бюджетов

<sup>1</sup> СЗ СССР 1937 г. № 22, ст. 85.

<sup>2</sup> СП СССР 1938 г. № 21, ст. 130.

<sup>3</sup> СП СССР 1939 г. № 30, ст. 205.



за счет союзного бюджета. Соотношение республиканских и местных бюджетов изменилось менее значительно и в различных направлениях по отдельным группам расходов. Так, значение местных бюджетов с 74,3% в 1933 г. повысилось в 1937 г. лишь до 75,6%. В то же время роль местных бюджетов в финансировании народного хозяйства снизилась с 68,0 до 63,9% и по расходам на управление с 75,7 до 73,6%. Наоборот, в расходах на социально-культурные мероприятия удельный вес местных бюджетов увеличился с 76,7 до 79,8%.

Более высокий рост расходов республиканских бюджетов на народное хозяйство и управление есть результат: в первом случае — передачи с союзного бюджета значительного числа совхозов и во втором — переноса с местных бюджетов расходов на содержание финансовых органов.

Кроме этих общих причин надо принять во внимание, что в 1937 г. — первом году действия новой Конституции СССР — были заново созданы республиканские бюджеты Казахской и Киргизской союзных республик и значительно возросли по сравнению с исполнением общефедеративного и республиканских бюджетов ЗСФСР за 1936 г. республиканские бюджеты Азербайджанской, Грузинской и Армянской союзных республик.

Размежевание республиканских и местных бюджетов по отдельным союзным республикам значительно отклоняется от средних показателей. В 1937 г. расходы местных бюджетов находились в следующем соотношении к итогам затрат по республиканскому и местным бюджетам соответствующей республики (в проц.).

Республики	Все расходы	В том числе расходы на:		
		Народное хозяйство	Социально-культурные мероприятия	Органы юстиции и управления
В среднем по 11 союзным республикам	75,6	63,9	79,8	73,6
В том числе:				
РСФСР . . . . .	81,0	70,7	84,9	79,9
Украинская . . . . .	78,0	72,7	80,2	81,0
Белорусская . . . . .	59,9	44,7	65,2	58,2
Азербайджанская . . . . .	62,7	58,6	65,7	55,2
Грузинская . . . . .	58,1	53,9	59,7	55,8
Армянская . . . . .	55,5	46,0	58,6	48,3
Туркменская . . . . .	50,3	34,3	58,9	43,5
Узбекская . . . . .	53,3	35,9	57,2	52,5
Таджикская . . . . .	51,4	33,3	58,9	47,9
Казахская . . . . .	58,5	24,2	73,9	65,2
Киргизская . . . . .	54,8	28,8	67,7	45,7

Как правило, в республиках с областным делением (в 1937 г. их было три: РСФСР, УССР и Казахская ССР), наиболее крупных

и по населению, удельный вес местных бюджетов значительно выше, нежели в республиках без областей, с меньшим количеством населения и меньшим числом районов. Исключение, которое представляет по расходам на народное хозяйство Казахская ССР, объясняется тем, что в сравнении с общим объемом бюджета этой республики здесь были особенно велики расходы на совхозы системы Наркомсовхозов: 13,6% при 3,3% в среднем по 11 республикам, при полном отсутствии этих расходов в бюджетах закавказских республик и Таджикской ССР.

Повышенная роль местных бюджетов в республиках первой группы определяется уже тем, что в этих республиках расходы на массовые мероприятия по сельскому хозяйству, народному образованию и здравоохранению, а также на низовой аппарат, финансируемый всюду по местным бюджетам, более велики и по абсолютным размерам и в сравнении с расходами на учреждения и мероприятия тех же отраслей из республиканских бюджетов.

С другой стороны, целый ряд расходов, финансируемых в РСФСР, УССР и Казахской ССР по областным бюджетам, в остальных республиках в очень значительной степени концентрируется на республиканских бюджетах. К числу таких расходов относятся: финансирование промышленности, ряд мероприятий по сельскому хозяйству, содержание техникумов, выплата пенсий неработающим пенсионерам и т. д. Даже из общей суммы затрат на коммунальное и жилищное хозяйство в 1937 г. проводились по республиканским бюджетам 27,6% в Туркменской ССР и 31,6% в Таджикской ССР.

Весьма характерно, что именно в этих двух республиках, где все еще очень большая часть расходов сосредоточена в республиканских бюджетах, особенно возросло в 1937 г. по сравнению с 1933 г. значение местных бюджетов: в Туркменской ССР — с 34,5 до 50,3%, в Таджикской ССР — с 38,0 до 51,4%. Это говорит о том, что даже наиболее отсталые в прошлом республики уже сделали за годы второй пятилетки крупные, правда еще первые, шаги в развитии местного хозяйства и что, следовательно, в третьей пятилетке они еще быстрее пойдут в этом направлении.

Образование в 1938 г. областей в БССР и Узбекской ССР, как и следовало ожидать, повело к значительному увеличению удельного веса местных бюджетов в общем своде республиканского и местных бюджетов каждой из этих республик: в первой — до 67,3% против 59,9% в 1937 г. и во второй — до 59,5% против 53,3%. В составе бюджетов союзных республик в среднем по СССР значение местного бюджета повысилось в 1938 г. до 77,5% против 75,6% в 1937 г.<sup>1</sup>

По бюджету на 1939 г., утвержденному Верховным Советом СССР, соотношение республиканских и местных бюджетов изменяется в сторону увеличения доли республиканских бюджетов за счет переноса в эти бюджеты по всем республикам расходов по выплате пенсий неработающим пенсионерам, а также крупного уве-

<sup>1</sup> 1938 г. — по предварительным отчетным данным.

личения расходов на совхозы и промышленность республиканского подчинения, при стабильности ассигнований на финансирование промышленности по местным бюджетам.

\*\*\*

Значительный интерес представляет рассмотрение тех изменений, которые произошли в распределении расходов внутри системы местных бюджетов за годы второй пятилетки и определяются для третьей пятилетки.

В 1937 г. по сравнению с 1933 г. заметно повысили свое значение областные и в особенности районные бюджеты, последние за счет сельских бюджетов, как это можно видеть из следующих данных (в проц. к расходам на соответствующую группу по всему своду местных бюджетов):

Виды бюджетов	1933 г.				1937 г.			
	По всем расходам	В том числе по расходам на:			По всем расходам	В том числе по расходам на:		
		народное хозяйство	социально-культурные мероприятия	органы юстиции и управления		народное хозяйство	социально-культурные мероприятия	органы юстиции и управления
Республиканские АССР, краевые и областные . . . . .	22,0	34,0	15,8	20,9	24,8	30,9	22,2	27,9
Бюджеты городов и рабочих поселков . . . . .	37,3	51,3	35,9	17,3	37,8	52,4	37,5	15,9
Районные и окружные . . . . .	21,3	12,8	19,6	41,2	30,8	14,2	34,4	37,5
Сельские . . . . .	19,4	1,9	28,7	20,6	6,6	2,5	5,9	18,7

Выпускаемые Наркомфином СССР статистические сборники (отчеты) содержат недостаточные (и несопоставимые за различные годы по кругу выделяемых параграфов) данные для полного анализа содержания и динамики расходов по отдельным видам бюджетов. Все же изучение этих материалов позволяет сделать следующие выводы.

1. Общее увеличение удельного веса областных бюджетов произошло за счет особо значительного роста в этих бюджетах расходов на социально-культурные мероприятия и расходов на органы юстиции и управления.

В области просвещения это было обусловлено большим ежегодным нарастанием расходов на подготовку кадров (техникумы, курсы) и крупным увеличением (с 1933 по 1937 г. почти в 7 раз) расходов на детские дома. Последнее было вызвано постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 г. «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности»<sup>1</sup>, переходом к единым це-

<sup>1</sup> СЗ СССР 1935 г. № 32, ст. 252.

нам на продукты питания, одежду и обувь, а также повышением заработной платы воспитателям детских домов. Первые из указанных расходов (по данным за 1935 г.) свыше чем на 70% и вторые (по данным за 1936 г.) свыше чем на 60% проходили по областным бюджетам.

Передача выплаты пенсий неработающим пенсионерам в основном на местные бюджеты повела к увеличению в областных бюджетах расходов на социальное обеспечение за один только год в 7 раз: со 107 млн. руб. в 1936 г. до 756 млн. руб. в 1937 г.

Повышенный рост расходов на органы юстиции и управления обусловлен в первую очередь увеличением числа областей и образованием новых отделов. Некоторое влияние оказала и постепенная концентрация в областных бюджетах расходов на прокуратуру и судебные учреждения (на 85% от общего объема этих расходов по местным бюджетам в 1937 г. против 40% в 1933 г.).

Финансирование народного хозяйства уже во второй пятилетке несколько переместилось из областных в городские и низовые бюджеты. Расходы на промышленность производились по областным бюджетам в 1933 г. на 86,5%, а в 1937 г. — на 74,6%, расходы на сельское хозяйство соответственно — на 43,2 и 40,7%, расходы на дорожное хозяйство — на 71 и 47%.

В третьей пятилетке наибольшее развитие получают мероприятия, финансируемые не по областным, а по городским, районным и сельским бюджетам.

В области просвещения центральной задачей является осуществление всеобщего среднего обучения в городе и завершение всеобщего семилетнего обучения в деревне. Сильно возрастает значение общеобразовательной школы для взрослых и широко развертывается сеть политико-просветительных учреждений (клубы, библиотеки, избы-читальни и т. д.). Из мероприятий областного подчинения будет усиленно развиваться подготовка кадров средней квалификации. Но в педагогических училищах, финансируемых по местному бюджету, контингенты учащихся будут расти только до середины третьей пятилетки. Начиная с 1940 г., потребность начальной школы в учителях будет обеспечиваться без дальнейшего увеличения и даже при некотором снижении общего числа учащихся в педагогических училищах.

В области здравоохранения усиленное развитие получает сеть медицинских учреждений на селе и проводимые специальные мероприятия по укреплению сельского врачебного участка.

XVIII съезд партии признал недостаточным теперешний темп роста продукции местной промышленности и потребовал всемерного ее развития как крупного источника удовлетворения растущих потребностей населения в предметах широкого потребления и домашнего обихода. Наряду с этой основной своей задачей, она должна всемерно развивать добычу местных видов топлива и производство строительных материалов. В постановлении от 21 июня 1939 г. об улучшении работы местной промышленности и промысловой кооперации СНК СССР указал, что речь идет не только



об областной промышленности, но также и о промышленности городского и районного подчинения, развитию которой все еще не уделяется должного внимания.

Насколько велики возможности в деле развития местной промышленности, можно судить уже по тому, что даже в РСФСР в результате неправильного размещения предприятий около 50% всей продукции местной промышленности производится в Московской и Ленинградской областях. В то же время на восточные районы РСФСР приходится лишь около 2% продукции местной промышленности, на автономные республики РСФСР — около 4%. С другой стороны, по плану 1939 г. свыше 65% валовой продукции наркоматов местной промышленности приходится на РСФСР, более 24% — на УССР, около 5% — на БССР и только 6% на все остальные союзные республики. Развитие местной промышленности в этих республиках, а также в тех АССР, краях и областях, где ее в настоящее время почти нет, будет сопровождаться ростом вложений по всем видам местных бюджетов. Судя по всему, эти вложения будут расти не в меньших, а скорее в больших темпах по городским низовым бюджетам, чем по областным. В этом отношении весьма показательно, что по бюджету РСФСР на 1939 г. ассигнования на районную промышленность более чем удвоены против 1938 г.<sup>1</sup>

Широкое развертывание работ по жилищному строительству и благоустройству городов и промышленных центров в первую очередь связано с городскими бюджетами и бюджетами рабочих поселков. Наряду с этим в затратах на коммунальное и жилищное хозяйство уже повышается и будет повышаться участие районных бюджетов, финансирующих благоустройство районных центров, расположенных в сельских местностях, а также сельских бюджетов.

Пониженный рост областных бюджетов подтверждается и отчетными данными по РСФСР (без Якутской АССР) за 1938 г. Несмотря на увеличение числа автономных республик, краев и областей (включая внутрикраевые) до 58 против 49 в 1937 г., а также на то, что расходы на выплату пенсий неработающим пенсионерам проводились по областным бюджетам в течение всего 1938 г. против восьми месяцев в 1937 г., удельный вес областных бюджетов в общем своде местных бюджетов снизился с 28,9% в 1937 г. до 27,4% в 1938 г.

2. Городские бюджеты и бюджеты рабочих поселков твердо заняли во второй пятилетке наиболее значительное место в системе местных бюджетов. Значение их в расходах и на хозяйство и на культуру растет (см. таблицу на стр. 89).

Доминирующее положение городских бюджетов отвечает осуществленной индустриализации страны, ведущей роли города и высоким темпам роста городского населения, установленным всесоюзной переписью населения 1939 г.

<sup>1</sup> См. доклад председателя Бюджетной комиссии Верховного Совета РСФСР о государственном бюджете РСФСР на 1939 г. («Правда» от 27 июля 1939 г.).

В третьей пятилетке для развития городских бюджетов открываются широкие перспективы. Только за два года количество городов и рабочих поселков городского типа возросло более значительно, чем за всю вторую пятилетку: первых — с 755 в 1937 г. до 921 на начало 1939 г. и вторых — с 616 до 1382<sup>1</sup>. Соответственно этому увеличивается число городских и поселковых бюджетов. Наряду с количественным ростом городов и поселков еще более быстро возрастают культурные запросы, требования на расширение коммунального обслуживания и повышение его качества, развертывание местного производства и торговли, организацию снабжения сельскохозяйственными продуктами и т. п.

Необходимым условием обеспечения всех этих потребностей является укрепление городского и поселкового хозяйства и полное использование всех тех доходных возможностей, которые оно в себе заключает.

3. По районным и сельским бюджетам к концу второй пятилетки проходила меньшая часть местных расходов (37,4%), нежели в ее начале (40,7%). Это было вызвано особо значительным ростом областных бюджетов вследствие указанных выше причин.

Если рассматривать районные (вместе с окружными) и сельские бюджеты в отдельности, то оказывается, что развитие их протекало в противоположных направлениях: первые неизменно и бурно росли, значение вторых, наоборот, с каждым годом снижалось, особенно к концу второй пятилетки, когда уменьшился самый объем сельских бюджетов в абсолютных суммах. Это видно из следующих данных:

Бюджеты	1933 г.	1934 г.	1935 г.	1936 г.	1937 г.
Расходы (без отчислений в фонды регулирования и межбюджетных расчетов в млрд. руб.)					
Районные и окружные . . . . .	1,44	2,06	3,02	5,71	7,18
Сельские . . . . .	1,32	1,69	1,93	1,56	1,53
Удельный вес в своде местных бюджетов в проц.					
Районные и окружные . . . . .	21,3	22,6	23,2	29,4	30,8
Сельские . . . . .	19,4	18,5	14,8	8,1	6,6

Районные бюджеты являются основным каналом, по которому проходят миллиардные затраты на социально-культурные мероприятия на селе — свыше одной трети (34,4%) в 1937 г. всех расходов по местным бюджетам на культурные мероприятия. С середины второй пятилетки на районные бюджеты перенесен с сельских бюджетов ряд крупных расходов большого политического и куль-

<sup>1</sup> Данные на 1937 г. взяты по справочнику «Административно-территориальное деление Союза ССР», изд. 1937 г., за 1939 г. — по справочнику «Государственное устройство СССР и РСФСР», изд. «Ведомостей Верховного Совета РСФСР», М., 1939 г.

турного значения: заработная плата учителям сельских школ, содержание неполных средних и средних школ, обслуживающих население нескольких сельских советов, финансирование сельских больниц и др.

Поднялось во второй пятилетке участие районных бюджетов и в расходах на народное хозяйство: по промышленности — с 4,3% в 1933 г. до 8,8% в 1937 г., по сельскому хозяйству соответственно — с 36,5 до 38,1%, по дорожному хозяйству — с 21,4 до 52,0%, по жилищно-коммунальному хозяйству с 6,3 до 9,2% от всех затрат по местным бюджетам на соответствующие отрасли.

Надо иметь в виду, что в связи с этим сеть учреждений, непосредственно подчиненных районным исполнительным комитетам, и самый объем районного хозяйства значительно возрастают. Районный бюджет из регулирующего, каким он был несколько лет назад, становится в то же время и основным бюджетом.

В 1938 г., судя по отчетным данным по РСФСР (без Якутской АССР), значение районных бюджетов в общем своде местных бюджетов снова увеличивается до 27,4% против 26,9% в 1937 г.

Сельские бюджеты, введенные повсеместно с 1932 г.<sup>1</sup>, непрерывно росли вплоть до 1935 г., а в 1936 и 1937 гг. стабилизировались на пониженном уровне. Удельный вес их в системе местных бюджетов резко снижается уже с 1935 г.

Такой перелом в развитии сельских бюджетов был вызван следующими причинами:

а) В 1933 г. расходы сельских бюджетов на одну треть, а в 1934 г., примерно, на четверть покрывались за счет самообложения сельского населения, поступления которого в 1933 г. полностью, а в 1934 г. в размере 75% зачислялись в местные, почти целиком в сельские и районные бюджеты. С 1935 г., согласно постановлению ЦИК и СНК СССР от 31 мая 1935 г.<sup>2</sup>, средства самообложения в бюджет не включаются, а обращаются на культурно-бытовые нужды села дополнительно к бюджетным ассигнованиям. В связи с этим, хотя выведение средств самообложения из сельских бюджетов было полностью перекрыто предоставлением им новых доходных источников, некоторые расходы этих бюджетов все же отпали или сократились; например, на строительство и капитальный ремонт было израсходовано по сельским бюджетам в 1934 г. 42 млн. руб., а в 1935 г. лишь 11 млн. руб.

б) Наряду с перенесением в 1935 г. некоторых расходов межрайонного значения (детские дома, техникумы) из районных в областные бюджеты одновременно происходила передача ряда социально-культурных учреждений с сельских на районные бюджеты. Постановлением СНК РСФСР от 29 сентября 1934 г. об укреплении районных и сельских бюджетов<sup>3</sup> предлагалось, в частности, при составлении бюджета на 1935 г. «уточнить дифференци-

<sup>1</sup> Обязательное составление сельских бюджетов по всем сельским советам было установлено постановлением ЦИК и СНК СССР от 21 декабря 1931 г. о республиканских и местных бюджетах.

<sup>2</sup> СЗ СССР 1935 г. № 30, ст. 233.

<sup>3</sup> СУ РСФСР 1934 г. № 35, ст. 219.

цию расходов районных и сельских бюджетов, исходя из того, что основная часть учреждений межселенного и районного значения должна быть на районном бюджете». Эта мера была вызвана тем, что в предыдущие годы в связи с относительной насыщенностью сельских бюджетов доходами (в составе которых было самообложение) широко практиковалась «нагрузка» этих бюджетов расходами, проводившаяся очень часто без учета значения передаваемых учреждений и необходимости обеспечить нормальное их финансирование. Решением XVI Всероссийского съезда советов по докладу Наркомздрава РСФСР было уже конкретно предложено «перевести в 1935 г. сельские больницы и крупные амбулатории, имеющие межселенное значение, с бюджета сельсоветов на районные бюджеты»<sup>1</sup>.

Пересмотр распределения расходов между сельскими и районными бюджетами повел к тому, что на сельских бюджетах по неполным средним и средним школам в 1935 г. осталось 28,8% общей суммы затрат по местным бюджетам на эти школы против 38,6% в 1934 г., а по учреждениям здравоохранения соответственно 3,3% против 8,3.

в) Постановлением СНК СССР от 10 апреля 1936 г. расходы по заработной плате учителям сельских школ были сняты с сельских бюджетов и отнесены на районные бюджеты. В связи с этим удельный вес сельских бюджетов в общей сумме затрат на начальные, неполные средние и средние школы снизился с 41,6% в 1935 г. до 12,2% в 1936 г. и 8,7% в 1937 г.

Расходы на школы составляли в 1937 г. около 70% всех расходов сельских бюджетов на просвещение. Кроме того, по этим бюджетам финансируются: почти полностью избыточные, ликвидация неграмотности и малограмотности (40% всех ассигнований на эту цель по районным и сельским бюджетам), сельские библиотеки, детские сады и некоторые другие мероприятия.

г) В то время как во второй пятилетке количество областей и районов значительно увеличилось с одновременным расширением числа отделов областных и районных исполнительных комитетов, количество сельских советов даже несколько сократилось — с 65,5 тыс. в 1932 г. до 62,6 тыс. в 1937 г. В середине пятилетки по постановлению СНК СССР от 3 августа 1935 г. о мерах улучшения финансовой работы сельских советов в штаты значительной части сельских советов была введена должность счетовода, а в более крупных — заместителя председателя сельского совета по финансовой работе с возложением на него исполнения казначейских обязанностей. С освобождением сельских советов в 1938 г. от работы по начислению и взиманию налогов эти должности, как правило, упразднены. Счетоводы в настоящее время имеются только в сельских советах с населением свыше 3 000 человек. Оплата труда председателей и секретарей сельских советов не изменялась с конца 1935 г. до повышения ее в 1939 г., тогда как по областному, городскому и районному аппарату заработная пла-

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1935 г. № 9, ст. 98.



та была значительно увеличена в середине 1936 г. Все это сказалось на том, что рост расходов на органы управления был по сельским бюджетам ниже, чем по другим видам местных бюджетов.

При снижении удельного веса сельских бюджетов в социально-культурных и управленческих расходах следует отметить некоторое увеличение их участия в расходах местных бюджетов на финансирование народного хозяйства. Оно повысилось с 1,9% в 1933 г. до 2,5% в 1937 г. в основном за счет расходов на сельское хозяйство, по которым доля сельских бюджетов поднялась с 7,7% в 1933 г. до 14,3% в 1937 г.

В 1938 г. отчетные данные по РСФСР (без Якутской АССР) показывают некоторое дальнейшее уменьшение значения сельских бюджетов в общем свode местных бюджетов — до 5,4% против 5,6% в 1937 г.

Уже в третьей пятилетке были два указания союзного правительства, ограничивающие круг расходов сельских бюджетов.

Первое из них — постановление СНК СССР от 23 апреля 1938 г. об укреплении сельского врачебного участка, которым предложено содержание этих участков, состоящих на сельском бюджете, перевести, начиная с 1938 г., на районный бюджет. По разъяснению Наркомздрава СССР, в состав сельского врачебного участка входят сельские больницы, амбулатории, детские и женские консультации и родильные дома. Вызывает сомнение целесообразность оставления на сельских бюджетах и яслей при промышленных предприятиях, расположенных в сельских местностях и в совхозах, поскольку они не обслуживают населения данного сельского совета. В 1937 г. расходы на сельские амбулатории, больницы и ясли (другие из перечисленных выше учреждений в отчете не выделены) составляли 35% расходов сельских бюджетов на здравоохранение.

Вторая директива — постановление СНК СССР от 25 марта 1939 г. о государственном плане развития животноводства на 1939 г.<sup>1</sup>, которым предложено финансирование зоотехнических, ветеринарно-врачебных и ветеринарно-фельдшерских участков, состоящих на бюджете сельских советов, перевести на районные бюджеты. В 1937 г. расходы только по ветеринарной сети (зоотехническая сеть в отчете не выделена) составляли 84% (в том числе врачебные участки — 29% и фельдшерские — 55%) всех расходов сельских бюджетов на сельское хозяйство.

Общий вывод, который можно сделать в отношении сельских бюджетов, таков: с середины второй пятилетки производится разгрузка этих бюджетов от расходов, выходящих по своему значению за пределы одного сельского совета, которые были возложены на них в период массового развертывания сельских бюджетов.

В связи с вопросами сельских бюджетов надо остановиться еще на использовании средств самообложения населения, которые

<sup>1</sup> СП СССР 1939 г. № 22, ст. 137.

должны, как это установлено постановлением ЦИК и СНК СССР от 31 мая 1935 г., обращаться на культурно-бытовые нужды села, не предусмотренные бюджетом.

С прекращением, начиная с 1935 г., зачисления средств самообложения в бюджет были даны указания о направлении их (сначала в размере 75, а затем 50%) на строительство сельских школ в дополнение к бюджетным ассигнованиям на эту цель. В таких масштабах этого сделать, однако, не удавалось ввиду распыленности средств самообложения сравнительно мелкими суммами по отдельным сельским советам. По отчетным данным об исполнении местных бюджетов за 1937 г., на сельское школьное строительство было обращено сверх бюджетных ассигнований из средств самообложения 67 млн. руб. при общих поступлениях самообложения в сумме 173 млн. руб. Неблагоприятная сезонность, главным образом осенние и зимние месяцы, еще более затрудняет использование этих средств, вызывает потребность в предоставлении ссуд в счет самообложения и т. д. С 1938 г. частичное привлечение средств самообложения на сельское школьное строительство сохранилось только в трех союзных республиках (РСФСР, УССР и БССР). В остальных республиках средства самообложения полностью расходуются на ремонт сельских школ и других учреждений просвещения и здравоохранения на селе, а также на ремонт дорог, мостов, пожарных сараев, на сельское благоустройство и т. п.

### Выводы о размежевании бюджетных расходов

Обзор размежевания расходов между отдельными звеньями бюджетной системы СССР, сложившегося к началу третьей пятилетки, и тех сдвигов, которые произошли в этом размежевании на протяжении второй пятилетки, выявляют три особенности этого процесса.

Во-первых, неизменность исходных позиций и общих тенденций в разграничении бюджетных расходов в направлении неуклонного развития республиканского и местного хозяйства как одного из важнейших условий завершения построения социализма и постепенного перехода к коммунизму. Это постоянно основной линии движения определяется единством всей политики коммунистической партии и советского правительства, которые под руководством товарища Сталина твердо, уверенно и победоносно ведут нашу страну к указанной цели.

Во-вторых, при неизменности общей линии размежевания большая подвижность в распределении расходов в отдельных частях, выражающаяся в многочисленных перемещениях ряда финансируемых по бюджету мероприятий с одного бюджетного звена на другое. Это распределение, как и вся бюджетная система, не является застывшим, а непрерывно развивается и изменяется в соответствии с конкретными задачами на каждом данном отрезке времени.

В-третьих, различия в практике отнесения союзными респуб-

ликами тех или иных расходов на отдельные виды бюджетов, объясняемые чрезвычайным разнообразием экономики отдельных республик и районов Советского Союза, а в известной мере и недостаточным руководством со стороны союзных органов бюджетной работой в республиках и на местах.

Основной критерий, которым, по действующему законодательству, определяется распределение расходов между союзным, республиканскими и местными бюджетами и внутри системы местных бюджетов — признак подведомственности, остается в силе и по настоящее время. Однако большинство конкретных указаний по разграничению расходов, содержащихся в Положениях о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик и о местных финансах СССР, несмотря на многочисленные последующие наслоения, совершенно устарело. Достаточно для иллюстрации указать, что, например, в ст. ст. 11 и 20 Положения о местных финансах СССР, до сих пор не отмененных, перечисляются расходы, возлагаемые на местные бюджеты по борьбе с безработицей, ликвидированной в СССР еще в первой пятилетке.

Вследствие затянувшегося пересмотра бюджетных законов образовался определенный разрыв между бюджетным законодательством и практикой бюджетного строительства. Эта практика, отражая, в частности, в вопросах распределения расходов гигантский рост хозяйства и бюджета и внутреннее развитие бюджетной системы, не могла, разумеется, ожидать, пока будут изданы новые бюджетные законы и, оставаясь с этой стороны неорганизованной, принимала иногда на отдельных участках нецелесообразные формы, которые приходилось впоследствии менять или отбрасывать.

Главными недостатками действующего законодательства и практики последних лет в области размежевания расходов мы считаем:

1) Явную устарелость названных выше законодательных актов, требующих не изменения и поправок, а замены.

2) Излишнюю конкретизацию в ст.ст. 11—22 Положения о местных финансах СССР перечня расходов, относимых на местные бюджеты; как показал опыт, перечни с такой детализацией требуют ежегодных изменений.

3) Отсутствие в союзном законодательстве указаний об общих основах распределения расходов между отдельными видами местных бюджетов.

Ст. ст. 9 и 60 Положения о местных финансах СССР этот вопрос был отнесен к компетенции союзных республик. Лишь в отношении сельских бюджетов круг относимых на них расходов был установлен в «Основных положениях об организации сельских советов в СССР», утвержденных ЦИК СССР 3 февраля 1930 г.<sup>1</sup> При этом, однако, состав расходов сельских бюджетов был определен там настолько широко («расходы по содержанию... местных учреждений народного образования и народного здравоохране-

<sup>1</sup> СЗ СССР 1930 г. № 16, ст. 172.

ния...»), что это давало основание к массовой передаче на сельские бюджеты учреждений межселенного значения, которые пришлось через несколько лет переносить на районные бюджеты.

4) Разрешение вопросов о переносе отдельных учреждений и мероприятий с одного вида бюджетов на другой, исходя только из интересов соответствующих отраслей хозяйства и культуры, без увязки с общим состоянием бюджетов данного вида и перспективами их развития.

Имевшая место за последние годы передача ряда учреждений с сельских бюджетов на районные, в частности снятие с сельских бюджетов расходов по содержанию сельских врачебных участков и всей ветеринарной сети (не только врачебной, но и фельдшерской), при современном составе закрепленных за сельскими бюджетами доходов, установленном постановлениями ЦИК и СНК СССР от 4 и 28 июня 1936 г., привела в ряде крупных сельских советов к избытку средств в бюджете. На это обращалось внимание и при обсуждении проекта бюджета на 1939 г. на Третьей сессии Верховного Совета СССР первого созыва<sup>1</sup>. Ведомства, возбуждая вопросы о таких передвижках, исходят из того, что вышестоящий бюджет «надежней»; Наркомфин же, повидимому, не задумывается над тем, к чему ведут такие передачи в массовом масштабе.

5) Практику массовых передач расходов с одного бюджета на другой после утверждения бюджетного плана, в процессе его исполнения, на протяжении всего года.

Положение о бюджетных правах СССР и союзных республик не содержит по этому поводу каких-либо указаний.

В отношении предприятий промышленности республиканского подчинения постановлением ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1931 г.<sup>2</sup> было установлено, что передача их в ведение общесоюзных органов может производиться лишь с начала операционного года по балансам на 1 января соответствующего года.

По положению о местных финансах СССР (ст. 7), перенесение каких-либо расходов с союзного или республиканских бюджетов на местные бюджеты либо обратно допускалось только по особым каждый раз постановлениям ЦИК СССР или ЦИК союзной республики. При этом было установлено, что постановления о возложении на местные бюджеты новых расходов «вводятся в действие с начала ближайшего бюджетного года, при условии их опубликования не менее, чем за четыре месяца до этого срока; постановления, опубликованные менее, чем за четыре месяца до начала бюджетного года, вводятся в действие с начала следующего за ним бюджетного года». Такое же указание в отношении перераспределения и изъятия имущества местного значения содержится и в «Основных положениях об имущественных правах местных советов», утвержденных ЦИК и СНК СССР 9 января 1929 г.<sup>3</sup>. Положением о местных финансах РСФСР (ст.ст. 160 и 164) срок

<sup>1</sup> См. «Третья сессия Верховного Совета СССР». Стенографический отчет. Речь депутатов Б. А. Двинского (стр. 52—53) и С. М. Шарафеева (стр. 91).

<sup>2</sup> СЗ СССР 1931 г. № 63, ст. 409.

<sup>3</sup> СЗ СССР 1929 г. № 3, ст. 26.



для распределения областными исполнительными комитетами расходов между отдельными бюджетами административно-территориальных единиц был установлен в два с половиной месяца до наступления нового бюджетного года.

Все эти правила соблюдались, однако, очень недолго. Названное выше постановление от 13 октября 1931 г. разрешало передачу с начала операционного года (без требования о вынесении соответствующего постановления за четыре месяца до начала года) промышленных предприятий не только республиканского, но и местного подчинения. Позднее постановлением СНК СССР от 15 февраля 1936 г. о порядке передачи государственных предприятий, зданий и сооружений<sup>1</sup> самый закон от 13 октября 1931 г., приурочивавший передачи к началу операционного года, был признан утратившим силу. Еще раньше постановлением ЦИК и СНК СССР от 29 апреля 1935 г.<sup>2</sup> было установлено, что вопросы о передаче разрешаются непосредственно СНК СССР или в определяемом им порядке совнаркомом союзных республик.

Фактически уже давно передача предприятий и перенесение расходов с бюджета на бюджет производятся в течение всего года. В связи с этим после утверждения бюджетов возникают расчеты весьма крупных размеров между союзным бюджетом и бюджетами союзных республик, а также между республиканскими и местными бюджетами. Так, например, по РСФСР расчеты только по наиболее крупным статьям<sup>3</sup> составили в 1937 г. в развернутом виде в пользу РСФСР около 1,3 млрд. руб. и в пользу Союза — 1,2 млрд. руб. Изменение в середине 1937 г. тарифов социального страхования, изъятие и перераспределение образовавшейся по этой причине экономии затронули всю разветвленную систему местных бюджетов (до сельских включительно), а также всю сеть бюджетных учреждений и все без исключения хозяйственные организации и предприятия. Если бы решение о пересмотре тарифов было принято не в марте, а в ноябре или даже декабре предшествующего года, все расчеты были бы проще, а главное, не сопровождалось бы ломкой составленных, а в ряде случаев уже и утвержденных бюджетов.

### III. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДОВ ВНУТРИБЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Выше уже было сказано, что 1937—1939 гг. не внесли ничего принципиально нового в систему бюджетного регулирования. Сами процентные отчисления в республиканские и местные бюджеты от сельскохозяйственного налога, городского и сельского культсбора,

<sup>1</sup> СЗ СССР 1936 г. № 11, ст. 93.

<sup>2</sup> СЗ СССР 1935 г. № 28, ст. 221.

<sup>3</sup> Расходы за восемь месяцев на выплату пенсий неработающим пенсионерам и обращенная на покрытие этих расходов экономия от снижения тарифов социального страхования, а также расходы по переданным из союзного в республиканское подчинение совхозам системы Наркомсовхозов и предприятиям наркоматов легкой и пищевой промышленности.

установленные в 1935 г., сохранились в тех же размерах до 1939 г. включительно. Только по поступлениям от государственных займов, размещаемых среди населения по подписке, размер отчислений в бюджеты союзных республик значительно увеличен; по новому займу 1939 г., в части, реализуемой среди рабочих, служащих и прочего городского населения, — с 25 до 50%, а в части, реализуемой среди сельского населения, — с 50 до 90%. Основным регулирующим источником все эти годы продолжал оставаться налог с оборота.

Тем не менее структура доходной части бюджетов союзных республик (включающих и республиканские и местные бюджеты) на протяжении этих лет значительно изменилась, как это видно из следующих данных:

Источники доходов или их группы	В млрд. руб.			В проп. к итогу		
	1935 г. (отчет)	1937 г. (отчет)	1939 г. (план)	1935 г. (отчет)	1937 г. (отчет)	1939 г. (план)
Всего доходов <sup>1</sup> . . . . .	17,11	31,62	38,72	100,0	100,0	100,0
В том числе:						
1) Налог с оборота (без специальных отчислений) . . . . .	7,28	17,75	15,76	42,6	56,3	40,7
2) Специальные отчисления от налога с оборота по нефти, хлопку, табаку и сельхоззаготовкам . . . . .	0,08	0,37	0,46	0,5	1,1	1,2
3) Отчисления от прибылей и другие доходы от хозяйства республиканского и местного подчинения . . . . .	2,10	4,37	7,44	12,3	13,8	19,2
Из них: отчисления от прибылей . . . . .	1,31	3,52	6,22	7,7	11,1	16,1
4) Налоги с предприятий и организаций . . . . .	0,78	1,43	2,47	4,5	4,5	6,4
5) Привлеченные средства населения <sup>2</sup> . . . . .	4,35	5,26	9,17	25,4	16,6	23,7
Из них:						
а) государственные налоги . . . . .	2,50	3,06	5,10	14,6	9,7	13,2
б) отчисления от поступлений по государственным займам . . . . .	1,08	1,23	2,79	6,3	3,9	7,2
6) Средства государственного социального страхования . . . . .	1,58	—	1,83	9,3	—	4,7
7) Экономия в связи с пересмотром тарифов социального страхования (сальдо поступлений и перечислений) . . . . .	—	0,85	—	—	2,7	—
8) Остатки бюджетных средств, используемые на покрытие расходов . . . . .	—	0,04	0,74	—	0,1	1,9

Изменения структуры доходов вызваны влиянием разнообразных факторов.

<sup>1</sup> Без фондов регулирования автономных республик и местных советов, но со включением дотаций из союзного бюджета и сальдо поступлений по расчетам с союзным бюджетом.

<sup>2</sup> Включая все поступления по местным налогам и сборам и единой государственной пошлине.

Прежде всего и здесь, как и в расходах, отразилось развитие и укрепление республиканского и местного хозяйства и расширение его состава. Особенно показателен в этом отношении рост отчислений от прибылей, которые за четыре года возрастают в 4,7 раза и более чем удваивают свой удельный вес в бюджете.

В целом по СССР имеет место тенденция к повышению роли прибыли в социалистическом накоплении. Мы не располагаем полными данными, которые позволили бы проиллюстрировать это в отношении предприятий республиканского и местного подчинения. Однако наглядное представление об этой тенденции дает и то соотношение, в котором находятся отчисления от прибылей в бюджет и общий контингент налога с оборота по Союзу. Вот эти данные (в проц.):

По предприятиям	1935 г. (отчет)	1937 г. (отчет)	1939 г. (план)
Всех видов подчинения . . . . .	6,2	10,4	19,1
В том числе:			
а) союзного подчинения . . . . .	3,7	5,8	12,4
б) республиканского и местного подчинения . . . . .	2,5	4,6	6,7

С 1935 до 1937 г. предприятия республиканского и местного подчинения в изменении соотношения между отчислениями от прибылей и налогов с оборота продвинулись даже более значительно вперед, чем предприятия союзного подчинения. Это было связано, очевидно, не только с уровнем их рентабельности и повышением размеров изъятий в бюджет, но и с расширением состава республиканской и местной промышленности на основании Сталинской Конституции. К 1939 г. по темпам нарастания прибылей и отчислений впереди оказались предприятия союзного подчинения. В 1939 г. очень повышаются прибыли и отчисления в бюджет отраслей промышленности, производящих средства производства, и в особенности накопления железнодорожного транспорта. Но и предприятия республиканского и местного подчинения продолжают увеличивать свои прибыли. Соотношение отчислений от них и налога с оборота по плану 1939 г. выше, нежели то, которого в 1935 г. достигли предприятия всех видов подчинения, взятые вместе.

Увеличение налогов с предприятий и организаций — проявление того же процесса. Сельскохозяйственный налог с колхозов поступил в 1935 г. в сумме 258 млн. руб., а по бюджету на 1939 г. доходный налог с колхозов определен в соответствии с огромными успехами колхозной деревни в 754 млн. руб., т. е. почти в три раза больше. То же надо сказать и о подоходном налоге с кооперации, который был распространен с 1938 г. на хозяйственные предприятия общественных организаций. Сравнительно отстают,

вследствие недостаточного развертывания обслуживания бытовых нужд населения (ремонт мебели, починка одежды и обуви, химическая чистка и т. д.) налог с нетоварных операций.

Падение в 1937 г. удельного веса налогов с населения было вызвано резким отставанием обложения сельского населения от роста его доходов при прежней уравнительности ставок обложения. В то время как подоходный налог и городской культсбор (контингент), следуя за быстрым увеличением фонда заработной платы рабочих и служащих, возросли в 1937 г. против 1935 г. на 73%, поступления сельскохозяйственного налога с колхозников и единоличных хозяйств и сельского культсбора были (по контингенту) в 1937 г. ниже, чем в 1935 г., на 30%. Здесь сыграло известную роль сокращение числа единоличных хозяйств, но несравненно большую — то недопустимое попустительство в отношении единоличников, которое постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 19 апреля 1938 г.<sup>1</sup> признано противогосударственной и противоклассовой практикой. Устаревшие нормы закона о сельскохозяйственном налоге изменены новым законом об этом налоге, принятым 1 сентября 1939 г. четвертой сессией Верховного Совета СССР первого созыва<sup>2</sup>.

Неудовлетворительное состояние налоговой работы в деревне, на которое правительство неоднократно указывало Наркомфину, совнаркомам союзных и автономных республик и местным исполнительным комитетам, видно хотя бы из того, что бюджетные назначения по сельскохозяйственному налогу и сельскому культсбору были выполнены в 1937 г. лишь на 78%.

Вопрос, как нам кажется, упирается в правильную постановку налоговой работы на селе. Надо, чтобы сельские советы наконец усвоили, что с введением налоговых агентов они освобождены только от техники налоговой работы, «от обязанностей по исчислению и взиманию денежных налогов», как сказано в постановлении ЦИК и СНК СССР от 21 марта 1937 г. Но это не снимает с них как с органов государственной власти на селе (ст. 94 Конституции СССР) политической и организационной ответственности за состояние налоговой работы на территории своего сельского совета. Без их помощи и руководства налоговые агенты и районные финансовые отделы с 2—3 налоговыми инспекторами на 15—20 и более (иногда до 50) сельских советов плохо справляются с этой работой.

Помимо экономических причин, на изменение структуры доходов республиканских и местных бюджетов влияли и факторы бюджетно-организационного порядка. Например, повышение в бюджетах союзных республик удельного веса отчислений от поступлений по государственным займам с 3,9% в 1937 г. (и 4,3% в 1938 г.) до 7,2% в 1939 г. обусловлено в основном упомянутым выше увеличением размера отчислений в республиканские и мест-

<sup>1</sup> СП СССР 1938 г. № 18, ст. 117.

<sup>2</sup> См. «Ведомости Верховного Совета СССР», за 1939 г., № 32 (55).



ные бюджеты. Одно только это дает бюджетам союзных республик дополнительно 1 млрд. руб. и повышает значение займов в этих бюджетах на 2,5 процента.

Еще большее воздействие на строение доходной части оказывало выпадение одних источников и замена их другими, как это имело место со средствами государственного социального страхования. Постановления по данному вопросу уже были приведены при обзоре расходов на здравоохранение и социальное обеспечение (стр. 82—84). Прекращение поступления средств социального страхования, составлявшего в доходах 1935 г. 9,3% (а в 1936 г. 9,8%), ни в какой мере не было компенсировано новым временным источником — изъятый в бюджет экономией в хозяйстве в связи с пересмотром тарифов социального страхования, так как этот источник имел свое целевое назначение (дополнительно переданная на бюджет со средств социального страхования выплата пенсий неработающим пенсионерам). Естественно, что это в большей мере, чем все другие причины, повело к очень значительному увеличению в 1937 г. удельного веса налога с оборота в бюджетах союзных республик. После годичного перерыва средства социального страхования в 1939 г. снова появились в этих бюджетах.

Две последние новеллы (по отчислениям от государственных займов и по средствам социального страхования) по абсолютным суммам с избытком, а по удельному весу более чем наполовину перекрывают то снижение налога с оборота, которое имеет место по бюджетам союзных республик в 1939 г. по сравнению с 1938 г.

Начиная с 1938 г., в практику введено еще одно новшество, влияющее до некоторой степени на структуру бюджета и размеры отчислений от налога с оборота. В бюджеты союзных республик, утверждаемые по общему объему их доходов и расходов Верховным Советом СССР, стали включаться остатки бюджетных средств на начало нового бюджетного года. До последнего времени эти остатки не заверстывались в план, принимаемый центром. В РСФСР в течение ряда лет запрещалось снижение остатков, т. е. обращение их на покрытие текущих бюджетных расходов, без особого разрешения Совнаркома или Наркомфина. Остатки представляли, таким образом, оборотную наличность по исполнению соответствующих бюджетов. Потребность в ней особенно велика в районных и сельских бюджетах, где высоко значение сельских налогов, поступающих в основном осенью и зимой, тогда как ряд крупных расходов (школьное строительство, ремонт, зарплата за отпускное время учителям и т. д.) падает на второй и третий кварталы. С другой стороны, так же как и остатки бюджетных средств, на начало бюджетного года неизбежно переходит и некоторая задолженность. Включение в доходы остатков и в расходы ассигнований на погашение задолженности было установлено в свое время Положением о местных финансах РСФСР (ст. 149). Практика последних двух лет отступает от этого правила: при зачислении всей суммы остатков в доходную часть бюджета не вносится задолженность в его расходную часть. Надо отметить, что в момент утверждения бюд-

жета, тем более, если он составляется до начала года, размер остатков — величина недостаточно определенная. Даже в начале года бывают не законченные еще расчеты, например с банками долгосрочных вложений по строительству.

Как конечный результат совокупного действия перечисленных и других причин, а также конкретного рассмотрения доходов и расходов по бюджету каждой союзной республики, значение отчислений от налога с оборота в республиканских и местных бюджетах до 1937 г. возрастало, а с 1938 г. начало снижаться. В 1939 г. эти отчисления, как видно из таблицы на стр. 100, уменьшаются не только относительно, но и в абсолютных цифрах. Это явление надо рассматривать как положительный факт. Оно знаменует рост закрепленных доходов, а, следовательно, укрепление доходной базы и устойчивости бюджетов республик.

Общая тенденция к уменьшению размера (процента) отчислений от налога с оборота и их удельного веса в бюджете выявляется как по республиканским, так и по местным бюджетам.

Виды бюджетов	1937 г. (отчет)	1938 г. (план)	1939 г. (план)
Государственные бюджеты союзных республик . . . . .	56,3	53,3	40,7
В том числе:			
а) республиканские . . . . .	65,7	60,1	47,9
б) местные . . . . .	49,7	51,1	37,5

Таким образом, и по республиканским и по местным бюджетам, если рассматривать их в целом по Союзу, здоровый рост собственных доходов налицо. Однако в государственных бюджетах 6 союзных республик из 11 удельный вес отчислений от налога с оборота продолжает оставаться на уровне около 60% и выше. При этом значение налога с оборота особенно велико в республиканских бюджетах, где кроме этого налога имеется лишь два крупных дохода: отчисления от прибылей, в основном промышленности, и отчисления от поступлений по государственным займам, размещаемым среди рабочих и служащих. Отчисления от прибылей, составлявшие в 1935 г. 0,12 млрд. руб. и в 1937 г. 1,38 млрд. руб., возрастают по бюджету, утвержденному Верховным Советом СССР на 1939 г., до 3,11 млрд. руб. Удельный вес их в республиканских бюджетах за эти годы увеличивается с 3,3% в 1935 г. до 25,5% в 1939 г. Поступления по государственным займам составили к итогу доходов в 1937 г. 7,5% и по плану на 1939 г. — 8,2%.

В 1938 г. в бюджетный план, как было отмечено, введены остатки, образовавшиеся в результате исполнения бюджета предшествующего года. Для 1938 г. они определились в 4,3% к объему доходов по республиканским бюджетам, но в 1939 г. их удельный вес снизился до 0,5%.

Уменьшение роли налога с оборота в 1938 и 1939 гг. в республиканских бюджетах обусловлено, с одной стороны, ростом отчислений от прибылей и поступлений по государственным займам, а с другой — введением в 1939 г. нового дохода — средств государственного социального страхования, обращаемых на покрытие расходов по выплате пенсий неработающим пенсионерам. Хотя размер этих средств так же, как и отчислений от налога с оборота, определяется окончательно только одновременно с утверждением бюджета, но при строго целевом назначении этого источника замещение им отчислений от налога с оборота укрепляет устойчивость республиканских бюджетов.

Значение твердо закрепленных за республиканскими бюджетами доходов повысилось по плану на 1939 г. до 36,5%, а если отнести к числу их и средства социального страхования, то до 52,1% против 30,7% по отчету за 1937 г. и 39,9% по плану на 1938 г.

Наметившиеся сдвиги в соотношении основных доходов по республиканским бюджетам в разрезе отдельных союзных республик таковы (в проц. к итогу доходов)<sup>1</sup>:

Союзные республики	1937 г. <sup>2</sup>		1939 г. (план)		
	Отчисления от налога с оборота	Закрепленные доходы	Отчисления от налога с оборота	Средства социального страхования	Другие закрепленные доходы
В среднем по 11 союзным республикам . . . . .	65,7	30,7	47,9	15,6	36,5
В том числе:					
РСФСР . . . . .	63,6	32,6	47,1	20,9	32,0
Украинская . . . . .	51,5	45,7	37,1	14,6	48,3
Белорусская . . . . .	42,0	53,7	30,8	7,4	61,8
Азербайджанская . . . . .	72,1	23,8	47,7	8,2	44,1
Грузинская . . . . .	88,4	10,3	64,0	10,2	25,8
Армянская . . . . .	78,9	14,9	72,1	4,7	23,2
Туркменская . . . . .	81,0	14,8	75,8	3,2	21,0
Узбекская . . . . .	69,6	25,7	28,0	4,8	67,2
Таджикская . . . . .	89,4	8,6	77,1	0,9	22,0
Казахская . . . . .	85,5	12,1	74,5	5,4	20,1
Киргизская . . . . .	85,1	13,4	71,9	1,8	26,3

Снижение удельного веса налога с оборота и рост закрепленных доходов имеют место по всем республикам. Их значение особенно усиливается именно в тех республиках, которые в 1937 г. располагали наиболее слабой собственной доходной базой. Удельный вес

<sup>1</sup> Без средств, передаваемых из республиканских в местные бюджеты, и без расчетных статей, а для 1937 г. и без остатков бюджетных средств.

<sup>2</sup> В 1937 г. помимо выделенных в таблице доходов имел место источник временного характера — поступления экономии от снижения тарифов социального страхования, составившие к объему республиканских бюджетов в целом по СССР 3,6%.

закрепленных доходов в РСФСР ниже, чем в некоторых других республиках, вследствие того, что в РСФСР очень значительная часть промышленности передана в местное подчинение и вносит отчисления от прибылей в местные бюджеты. В них по плану на 1939 г. поступает 57% всей суммы платежей промышленности РСФСР, а в республиках бюджет — 43%. В то же время по УССР в республиканский бюджет направляется около 75%, в Азербайджанской ССР — свыше 90%, а в БССР и Узбекской ССР — почти все 100% отчислений от прибылей промышленности, подведомственной этим республикам.

Несмотря на заметное снижение, отчисления от налога с оборота в республиканских бюджетах Грузинской, Армянской, Туркменской, Таджикской, Казахской и Киргизской союзных республик составляют по плану на 1939 г. от 64 до 77,1%. Такая большая зависимость бюджета от одного только дохода является нежелательной, особенно в республиках с меньшим объемом хозяйства, где могут быть заметные отклонения от плана по налогу с оборота при его выполнении. Вместе с тем в этих условиях для бесперебойного выполнения бюджета необходимо правильное планирование налога с оборота и своевременное установление размера (процента) отчислений для каждой союзной республики.

Ввиду того, что для республиканских бюджетов отчисления от налога с оборота являются единственным регулирующим доходом, если не считать расчетов с союзным бюджетом, которые возникают на протяжении года, а республиканских бюджетов всего 11 (1939 г.), то вопрос об удельном весе в них налога с оборота не имеет такого острого значения, которое он приобрел для местных бюджетов.

### Закрепленные и регулирующие доходы в местных бюджетах

Проблема регулирования и устойчивости местных бюджетов не исчерпывается налогом с оборота, так как здесь регулирующих доходов значительно больше. При регулировании местных бюджетов со стороны республик в 1936—1937 гг. были использованы:

- а) отчисления от налога с оборота<sup>1</sup>;
- б) дотации из республиканского бюджета;
- в) пособия из республиканского фонда регулирования;
- г) отчисления от городского культсбора.

Кроме того, в доходах местных бюджетов заметное место занимали: в 1936 г. — средства социального страхования, в 1937 г. — экономия от снижения тарифов социального страхования. Первые из них распределялись и вторая частично перераспределялась союзными республиками между автономными республиками и областями (краями), а в республиках, не имеющих областного значения, — между районами и городами республиканского подчинения.

<sup>1</sup> Без специальных отчислений по хлопку, нефти и табаку и отчислений по лесскохозыщественным заготовкам, которые относятся к закрепленным доходам.



В результате быстрого увеличения расходной части местных бюджетов, удвоившихся в 1938 г. по сравнению с 1935 г., при отстаивании роста закрепленных за местами доходов (на 65%), а также вследствие выпадения из местных бюджетов средств социального страхования еще более быстро росли поступления регулирующих доходов, а их удельный вес в местных бюджетах из года в год повышался. Перелом в обратную сторону был достигнут только в 1939 г., что можно видеть из следующих данных (в проц. к итогу доходов):

Группы и источники доходов	1935 г. (отчет)	1937 г. (отчет)	1938 г. (план)	1939 г. (план)
1. Закрепленные доходы . . . . .	51,1	43,3	45,4	58,01
2. Средства социального страхования .	8,2	—	—	—
3. Экономия от снижения тарифов социального страхования . . . . .	—	4,1	—	—
4. Регулирующие доходы (перераспределяемые союзными республиками) .	40,7	52,6	54,6	42,0
В том числе:				
а) Отчисление от налога с оборота .	32,6	45,6	51,1	37,5
б) Дотации и пособия из фондов регулирования союзных республик .	2,0	4,1	—	—
в) Городской культсбор . . . . .	1,6	2,9	3,5	4,5
г) Прочие доходы . . . . .	4,51	—	—	—

В отношении 1938 г. приведенные цифры являются плановыми назначениями центра. Они не включают ни дотаций, ни пособий из республиканских фондов регулирования, которые определяются союзными республиками. Поэтому нельзя считать, что в 1938 г. уже определилось увеличение доли закрепленных доходов. Оно, несомненно, имеет место лишь в 1939 г. под влиянием крупного роста закрепленных за местными бюджетами доходов, а также увеличения размера отчислений от государственных займов.

Однако и в 1939 г. при том составе доходов, который предоставлен местным бюджетам действующим законодательством, размер и проценты отчислений от регулирующих доходов, покрывающих в общей сложности свыше 40% объема местных бюджетов, определяются твердо только при утверждении бюджета верховными советами союзных республик. А так как в последние годы бюджеты утверждаются верховными советами Союза ССР и союзных республик не ранее второго квартала уже начавшегося года, то фактически в первом полугодии вся разветвленная система местных советов не имеет окончательно утвержденных бюджетных планов. Отсюда известная неопределенность и неустойчивость. На Второй сессии Верховного Совета СССР первого созыва депутат С. М. Иванов (Бурят-Монгольская АССР) заявил: «Наркомфин РСФСР в этом году дважды менял процент отчислений от доходных статей

<sup>1</sup> Подоходный налог с местных кооперативных организаций и подоходный налог с населения (только по РСФСР).

бюджета и в результате дважды приводил нас к финансовым затруднениям»<sup>1</sup>.

Далее надо иметь в виду, что при значительном понижении в 1939 г. против 1937 и 1938 гг. удельного веса отчислений от налога с оборота по СССР в целом роль этих отчислений остается все еще очень большой в местных бюджетах по ряду союзных республик. Только в трех республиках (РСФСР, УССР и Узбекской ССР) они составят не более 34—35% к объему доходов. Зато в семи республиках удельный вес налога с оборота превышает 50%; при этом в Белорусской и Таджикской союзных республиках он достигает 59—60%, а в Армянской и Казахской — округленно 65%. Против планового уровня 1938 г. значение налога с оборота более или менее резко уменьшается лишь в местных бюджетах РСФСР, УССР и Азербайджанской ССР и менее значительно в Грузинской, Таджикской и Казахской союзных республиках. В остальных республиках удельный вес его по сравнению с 1938 г. почти стабилен. Наконец, в пределах каждой союзной республики неизбежны значительные колебания удельного веса этих отчислений для бюджетов отдельных автономных республик, краев и областей. Так, по плану финансирования местных бюджетов РСФСР из 55 единиц (включая гг. Москву и Ленинград) в бюджетах 19 автономных республик, краев и областей отчисления от налога с оборота достигают 50% и выше (до 71,5% по Якутской АССР) по отношению к объему доходов при 34,1% в среднем по РСФСР. Все это говорит о том, что для большого числа местных бюджетов зависимость от налога с оборота и в 1939 г. все еще очень велика.

С другой стороны, в некоторых экономически мощных автономных республиках, краях и областях при быстром росте закрепленных доходов и достаточно высоком уровне расходов возможно очень значительное снижение отчислений от налога с оборота. Например, в РСФСР в бюджетах Краснодарского края, Горьковской и Ярославской областей удельный вес отчислений от налога с оборота не превышает 20—25%, в бюджете Крымской АССР — 14,7% и г. Ленинграда — 12,5%. Бюджет г. Москвы в 1939 г. вовсе не получает отчислений от налога с оборота, причем ему предоставлено только 15% отчислений от городского культабора (в среднем по РСФСР — 50%). Тем не менее в бюджете г. Москвы оказался избыток средств в сумме 225 млн. руб. (12% к объему доходов), который по закону об утверждении государственного бюджета РСФСР на 1939 г.<sup>2</sup> подлежит передаче республиканскому бюджету.

Внутри системы местных бюджетов, при осуществлении регулирования бюджетов нижестоящих советов автономными республиками, краями и областями, в особенности же при внутрирайонном регулировании, число регулирующих доходов и их удельный вес в соответствующих бюджетах еще более возрастают.

<sup>1</sup> «Вторая сессия Верховного Совета СССР». Стенографический отчет, 1938 г. стр. 96.

<sup>2</sup> «Известия советов депутатов трудящихся СССР» от 3 августа 1939 г.

По отчетным данным, публикуемым Наркомфином СССР, можно лишь приблизительно судить о количестве и объеме доходов, вовлекаемых в распределение в порядке регулирования. Исчерпывающий ответ на этот вопрос содержится только в областных и районных планах финансирования местных бюджетов. Однако эти планы Наркомфином СССР не разрабатываются и не изучаются. Все же на основе отчетов об исполнении местных бюджетов за 1937 г. и с учетом указаний Наркомфина РСФСР о внутриобластном и внутрирайонном регулировании<sup>1</sup>, обобщающих местный опыт, практика этого регулирования представляется в следующем виде.

При внутриобластном регулировании, как правило, используются те же доходы, что и при регулировании местных бюджетов союзными республиками: налог с оборота и городской культсбор (для регулирования городских бюджетов), а кроме того, доходы от лесов государственного значения (в лесных районах РСФСР) и областные фонды регулирования. Из того, что в областные бюджеты в ряде республик поступают, хотя и в небольших суммах, отчисления от подоходного налога с колхозов, сельскохозяйственного налога, сельского культсбора, подоходного налога с населения и государственных займов, можно видеть, что в отдельных АССР, краях и областях к регулированию привлекаются и эти источники.

Регулирование сельских бюджетов, бюджетов городов, подчиненных районным исполнительным комитетам, и бюджетов рабочих поселков осуществляется путем распределения (в различных процентах отчислений) подоходного налога с колхозов, сельскохозяйственного налога, сельского культсбора, городского культсбора, подоходного налога с населения, отчислений от государственных займов, реализуемых среди колхозников и единоличников, подоходного налога с предприятий кооперативных и общественных организаций (в РСФСР), а также посредством районных фондов регулирования. Регулирование налогом с оборота применяется здесь лишь в отношении городов и самих районных бюджетов.

Такой широкий круг регулирующих доходов отнюдь не означает, что все они используются в каждой области или районе. Наоборот, в своих указаниях Наркомфин РСФСР рекомендует ограничить регулирование перераспределением 2—3 доходов, решающих по своим размерам в данной автономной республике, крае, области или районе. Однако практически при установлении районного плана финансирования приходится делить между районными и сельскими бюджетами (хотя бы в одинаковых процентах для всех сельских бюджетов), за исключением налога с оборота и подоходного налога с колхозов, поступления по всем перечисленным источникам, так как постановлениями ЦИК и СНК СССР от 4 и 28 июня 1936 г. от всех этих доходов установлены минимальные обязательные отчисления в сельские бюджеты.

<sup>1</sup> Инструкция Наркомфина РСФСР от 9 ноября 1938 г. № 7 о порядке внутрикраевого (внутриобластного) и внутриреспубликанского в автономных республиках, а также внутрирайонного регулирования местных бюджетов.

Образование республиканских, областных и районных фондов регулирования, практикуемое в достаточно широких размерах, применяется в тех случаях, когда не удается сбалансировать все бюджеты района или области в порядке перераспределения отдельных доходов. Обращение к фондам регулирования вызывается, в частности, тем, что при предоставлении каждому сельскому бюджету установленных минимальных процентов отчислений от государственных доходов в некоторых мощных сельских бюджетах закрепленные доходы превышают относимые в настоящее время на эти бюджеты расходы, а в других бюджетах, наоборот, расходы не покрываются даже при максимальных отчислениях от регулирующих доходов.

Перераспределение средств через фонды регулирования по своим последствиям в особенности нецелесообразно. Оно ослабляет заинтересованность в выполнении собственного доходного плана как у советов, получающих дотационные пособия из фондов регулирования, так и у передающих в них часть своих поступлений. Самостоятельность всех регулируемых при посредстве фондов бюджетов понижается. Поэтому в РСФСР еще постановлением СНК от 29 сентября 1934 г. об укреплении районных и сельских бюджетов был установлен порядок образования областных и районных фондов регулирования лишь с разрешения наркомфина республики для краев и областей и с ведома краевых и областных исполнительных комитетов для районов.

Общее представление о составе и значении в бюджете доходов, которые привлекаются к перераспределению в порядке регулирования местных бюджетов, осуществляемого не только союзными республиками, но и автономными республиками, краями, областями и районами, дают в разрезе отдельных союзных республик следующие показатели за 1937 г. (в проц. к итогу доходов)<sup>1</sup> (см. табл. на стр. 111).

В отношении особо выделенной группы частично перераспределяемых доходов необходимо еще раз подчеркнуть, что нельзя сколько-нибудь точно установить, в какой именно мере они фактически распределялись между бюджетами, а не предоставлялись соответствующему бюджету в полной сумме территориальных поступлений. Судя по тому, что свыше 25% от общей суммы этих доходов обращено в краевые и районные бюджеты (а это могло быть сделано только в порядке регулирования) с одновременным направлением части тех же доходов в нижестоящие регулируемые бюджеты, надо полагать, что не менее одной трети частично перераспределяемых доходов фактически использовалось для целей регулирования.

---

<sup>1</sup> Без остатков бюджетных средств и расчетов, но со включением поступлений из фондов регулирования автономных республик и местных советов.



Союзные республики	Источники доходов				В составе источников, привлекаемых для регулирования			
	Закрепленные источники	Экономия от снижения тарифов социального страхования	Источники, привлекаемые для регулирования	Отчисления от налога с оборота	Лотария и пособия из фондов регулирования союзных республик	Пособия из фондов регулирования АССР и местных советов	Частично перераспределяемые источники <sup>1</sup>	
В среднем по 11 союзным республикам . . . . .	22,4	4,1	73,5	45,6	4,1	5,1	18,7	
В том числе:								
РСФСР . . . . .	23,8	5,0	71,2	46,2	2,8	2,7	19,5	
Украинская . . . . .	23,2	3,0	73,8	43,6	1,4	12,6	16,2	
Белорусская . . . . .	14,9	1,6	83,5	58,1	—	12,5	12,9	
Азербайджанская . . . . .	19,1	—	80,9	29,5	26,2	8,1	17,1	
Грузинская . . . . .	19,3	1,2	79,5	31,9	23,7	4,4	19,5	
Армянская . . . . .	9,2	1,8	89,0	28,1	36,0	11,1	13,8	
Туркменская . . . . .	12,3	0,8	86,9	38,2	21,2	9,7	17,8	
Узбекская . . . . .	20,6	1,4	78,0	47,0	—	—	31,0	
Таджикская . . . . .	10,0	—	90,0	30,0	39,5	3,0	17,5	
Казахская . . . . .	11,7	3,1	85,2	68,8	—	3,7	12,7	
Киргизская . . . . .	12,0	0,6	87,4	44,7	22,6	0,6	19,5	

<sup>1</sup> В составе частично перераспределяемых источников учтены: подоходный налог с колхозов, сельскохозяйственный налог с сельский культсбор, городской культсбор, подоходный налог с населения, отчисления от государственных займов и только по РСФСР — доходы от лесов государственного назначения и подоходный налог с предприятий кооперации и общественных организаций.

## Выводы о распределении доходов и регулировании бюджетов

Из приведенных выше данных можно сделать три основных вывода:

1. Удельный вес в местных бюджетах регулирующих, ежегодно перераспределяемых доходов чрезвычайно высок. Только три из них: налог с оборота, дотация и пособия из фондов регулирования, размер которых уже во всяком случае определяется твердо лишь при утверждении бюджета, составляли в 1937 г. 55% от доходной части местных бюджетов. С учетом же еще одной трети частично перераспределяемых доходов определяемая в порядке регулирования часть бюджета превышала 60% его общего объема. Поступления экономии от снижения тарифов социального страхования явились внеплановым, возникшим в середине года источником, направлявшимся на целевые нужды (выплата пенсий неработающим пенсионерам), причем они изымались из одних бюджетов и передавались другим. Такое строение доходной части ни в коей мере не отвечает требованиям устойчивости местных бюджетов.

Повышение по плану на 1939 г. удельного веса закрепленных доходов примерно до 30—35% против 22,4% в 1937 г. является весьма целесообразным и нужным, но все еще недостаточным.

2. Если даже рассматривать вместе закрепленные и частично перераспределяемые доходы, имея в виду, что эти последние независимо от распределения между различными видами бюджетов полностью (по отчислениям от государственных займов в твердо установленных законом процентах) поступают в местные бюджеты, то и в этом случае оказывается, что собственная доходная база местных бюджетов все еще слаба. По Союзу в целом эти две группы доходов составили в 1937 г. в доходной части местных бюджетов всего лишь 41%, а в большинстве союзных республик — не более 30%. Это стоит в прямой связи с тем, что, как было показано при характеристике расходов, в ряде республик местное хозяйство хотя и быстро растет, но все еще находится на недостаточном уровне, требуя и впредь постоянной заботы о его всемерном укреплении и развитии. Наряду с этим собственные доходы местных бюджетов должны быть расширены предоставлением им новых устойчивых доходов за счет понижения доли налога с оборота.

3. В большинстве союзных республик (за исключением Узбекской, Казахской и РСФСР) для регулирования местных бюджетов широко применяются дотации и пособия из республиканского и местных фондов регулирования. В Азербайджанской, Грузинской, Туркменской и Таджикской союзных республиках дотации и пособия составляли в 1937 г. 30—40%, а в Армянской ССР они достигли почти половины всех доходов. Крупнейшие отрицательные стороны этих форм бюджетного регулирования (отсутствие стимулов к работе над доходами, развитие иждивенческих тенденций) общеизвестны. Допущение в ряде республик использования этих методов в таких значительных размерах указывает на недостаточное внима-

## Группы доходов

Закрепленные и регулирующие доходы на разных стадиях регулирования											
Группы доходов	Общее соотношение закрепленных и регулирующих доходов	Распределемые АССР, краями и областями				Распределемые районами (и округами)					
		Распределемые союзной республикой	В том числе			Всего по своду бюджетов районов (и округов)	В том числе				
			Всего по своду местных бюджетов	Республиканские АССР, краевые и областные бюджеты	Бюджеты городов в АССР, краевого и областн. подчинения		Сводные бюджеты районов и (округов)	Районные (и ок-ружные) бюджеты	Бюджеты городов и рабочих поселков	Сельские бюджеты	
Всего доходов	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:											
I. Закрепленные источники	23,8	41,3	38,8	28,3	51,5	38,4	20,7	13,2	38,0	39,5	
II. Поступления экономии от снижения тарифов социального страхования	5,0	5,2	5,2	8,2	6,2	1,7	1,5	2,0	0,8	0,6	
III. Регулирующие источники	71,2	53,5	56,0	63,5	42,3	59,9	77,7	84,8	61,2	59,9	
Из них:											
1) Отчисления от налога с оборота	46,2	47,4	47,2	57,8	33,5	48,5	45,7	59,4	24,5	0,6	
2) Дотации и пособия из фондов регулирования союзных республик	2,8	2,9	2,8	4,6	2,4	1,8	1,7	1,8	0,2	2,9	
3) Пособия из фондов регулирования АССР и местных советов	2,7	—	1,6	0,2	1,2	3,0	5,8	5,6	4,9	7,6	
4) Частично перераспределяемые источники	19,5	3,2	4,4	0,9	5,2	6,6	24,5	18,0	31,6	48,8	
Количество частично распределяемых источников	8	1	2	2	2	2	8	8	3	8	
Отчисления в фонды регулирования АССР и местных советов	2,7	—	2,0	4,8	1,0	0,5	2,5	2,5	0,7	4,2	

ние Наркомфина СССР к вопросам бюджетного регулирования в республиках и на местах.

Выше было указано, что по мере развертывания процесса бюджетного регулирования от союзной республики через автономную республику, край или область к району возрастает число регулирующих доходов и удельный вес распределяемых в порядке регулирования средств (см. стр. 108—109). Что касается удельного веса вовлекаемых в распределение средств в различных звеньях системы местных бюджетов, то эти данные (на основе отчета об исполнении местных бюджетов РСФСР за 1937 г.) приводятся в таблице на стр. 113. Эта же таблица дает представление в соотношении закрепленных и регулирующих доходов в отдельных видах местных бюджетов (в проц. к итогу доходов).

В первой графе таблицы к регулирующим отнесены (в полных суммах поступлений в местные бюджеты) все доходы, которые используются для регулирования, независимо от того, на какой стадии и в какой мере они распределяются; в последующих графах — только те источники, посредством которых осуществляется регулирование бюджетов данного вида.

Как видно из приведенных цифр, наиболее крепкую базу собственных доходов имеют крупные города, непосредственно подчиненные областным и краевым исполнительным комитетам, далее — бюджеты городов, подчиненных районным исполнительным комитетам, и сельские бюджеты. В этих последних в составе закрепленных доходов свыше 22% составляют отчисления в обязательных минимальных размерах от сельскохозяйственного налога, сельского культурного сбора и государственных займов. Однако обеспеченность отдельных сельских бюджетов собственными доходами неравномерна, на что указывает сравнительно большое значение в сельских бюджетах поступлений из фондов регулирования и отчислений в эти фонды.

Наименее обеспечены собственными доходами районные бюджеты. Значение отчислений от налога с оборота в них особенно велико. Если в среднем по РСФСР оно выражается почти в 60%, то в экономически слабых районах оно должно быть еще выше. Между тем именно в районных бюджетах налог с оборота как доходный источник значительно менее устойчив, чем в областных бюджетах или в бюджетах крупных городов. Вследствие далеко еще не удовлетворительного планирования этого дохода и товарооборота в разрезе административных районов и из-за колебаний в заводе товаров здесь нередко имеют место крупные отклонения от плановых назначений, выражающиеся иногда десятками процентов, а это влечет за собой болезненные перебои в исполнении бюджета. В то же время исключительно большой удельный вес налога с оборота в бюджете ослабляет внимание районных работников к другим доходам, на что указывал в своем выступлении на Второй сессии Верховного Совета СССР депутат Ф. В. Шагимарданов<sup>1</sup>. Замеще-

<sup>1</sup> См. «Вторая сессия Верховного Совета СССР». Стенографический отчет, 1938 г., стр. 48.



ние значительной части налога с оборота новыми устойчивыми доходами необходимо в первую очередь для районных бюджетов.

В заключение надо констатировать, что за десятилетний период после налоговой реформы 1930 г. структура доходов республиканских и местных бюджетов подверглась столь значительным изменениям, что Положения о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик и о местных финансах в части распределения между бюджетами общегосударственных доходов и расходов в значительной степени устарели и требуют коренного изменения.

Ст. 14 п. «л» Конституции СССР устанавливает, что право утверждения налогов и доходов, поступающих на образование союзного, республиканских и местных бюджетов, принадлежит высшим органам власти и органам государственного управления Союза ССР. Необходимо обеспечить конкретизацию этого важнейшего конституционного принципа в бюджетном законодательстве Союза ССР и союзных республик.

#### IV. ПУТИ УКРЕПЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКАНСКИХ И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Все сказанное в предыдущих главах о регулировании бюджетов, разграничении расходов и распределении доходов между звеньями бюджетной системы свидетельствует о том, что в практике бюджетной работы происходили огромные изменения. Они привели, с одной стороны, к тому, что основные бюджетные законы (Положения о бюджетных правах и о местных финансах — 1926—1927 гг.) давно перестали отвечать своему назначению. С другой стороны, эти изменения часто производились среди года, что подвергало ломке и перестройке несколько десятков тысяч местных бюджетов.

Вывод о необходимости издания нового закона, который упорядочил бы практику составления и исполнения бюджетов и укрепил бы доходную базу республиканских и местных бюджетов, как это записано в решениях Второй сессии Верховного Совета СССР первого созыва (август 1938 г.), абсолютно бесспорен.

Для правильного разрешения всего комплекса вопросов, объединяемых термином «бюджетные права», необходимо прежде всего иметь ясную перспективу дальнейшего роста государственного бюджета в целом и развития отдельных его частей до низовых бюджетов включительно. Наряду с этим должны быть учтены особенности союзных республик в области административно-территориального деления, организации управления хозяйством и экономики. Без выполнения этих требований всякие предложения о закреплении, например, на длительный период времени за отдельными видами бюджетов тех или иных доходов легко могут оказаться нежизненной схемой.

Директивы XVIII съезда партии по третьему пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР дают полную возможность выполнить указанные выше требования. В отношении культурного

строительства в этих директивах содержатся даже прямые указания о размере бюджетных ассигнований на социально-культурные мероприятия (просвещение, здравоохранение и т. д.), которые составляют примерно четвертую часть всего объема государственного бюджета СССР и две трети всех расходов по республиканским и местным бюджетам. Обязанностью Госплана и Наркомфина СССР является развернуть народнохозяйственный и финансовый планы третьей пятилетки до возможной степени их конкретизации по отдельным экономическим районам, отраслям хозяйства и звеньям финансово-бюджетной системы.

Излагая ниже ряд соображений по разграничению расходов и доходов внутрибюджетной системы и по упорядочению бюджетного планирования, мы ставим своей целью оказать посильную помощь в установлении правильных, наиболее целесообразных положений по этой группе вопросов. Базой для этого нам послужил приведенный в первых трех главах анализ развития всех видов бюджетов за пятнадцатилетний период (с 1924 по 1939 г. включительно).

В размежевании расходов между звеньями бюджетной системы на протяжении всех периодов социалистического строительства действовал, как основной принцип подведомственности финансируемых учреждений и осуществляемых мероприятий. Он, несомненно, должен сохранить свое значение и в дальнейшем. Однако допустимы и отступления от него по условиям хозяйственной целесообразности, по организационным и другим причинам. Эти отступления в масштабе всего Союза ССР, как и самые основы отнесения расходов на отдельные виды бюджетов — союзный, республиканские и местные, а в системе последних — на краевые, областные, окружные, районные, городские, поселковые и сельские, должны быть установлены союзным правительством.

В порядке изменения существующего распределения расходов между бюджетами следует, во-первых, отнести на республиканские бюджеты автономных республик расходы по содержанию верховных судов автономных республик и народных судов на территории этих республик, а также наркомфинов автономных республик и их местных органов. В настоящее время эти расходы проводятся по республиканским бюджетам союзных республик.

Во-вторых, целесообразно передать в ведение Комитета по делам высшей школы при СНК СССР и перевести на союзный бюджет с республиканских бюджетов финансирование университетов (23 по СССР), задачей которых должна быть подготовка высококвалифицированных, главным образом, научных, кадров. Находясь в подчинении наркомпросов союзных республик, университеты в значительной степени превратились в обычные педагогические вузы.

Наконец, необходимо возвратиться к вопросу о составе расходной части сельских бюджетов, объем которых абсолютно уменьшился в сравнении с 1935 г. В частности, обращает на себя внимание почти полное исчезновение из сельских бюджетов расходов на сельское хозяйство в связи с переносом с сельских на районные бюджеты содержания не только ветеринарно-врачебных, но и ветеринарно-фельдшерских участков. Всего ветеринарно-фельд-

шерских участков по СССР около 12 тыс., и следовательно, один такой участок обслуживает в среднем 5 сельских советов. Как было сказано выше (стр. 95), расход по содержанию ветеринарно-фельдшерских участков — основной в составе расходов сельских бюджетов на сельское хозяйство.

Большое значение имеет вопрос о порядке передачи расходов с одного бюджета на другой. Практически невыполнимы требования законов 1926—1927 гг. об обязательности заблаговременного, за четыре месяца до начала бюджетного года, опубликования правительственных постановлений о таком перенесении расходов. Это неосуществимо в условиях непрерывного роста нашего хозяйства, особенно в условиях проводимого кардинального пересмотра системы управления хозяйством и разукрупнения наркоматов, когда даже в отношении разделенных уже наркоматов размежевание предприятий по их значению не закончено. В то же время необходимо стремиться ко всяческому сокращению передач в течение года, так как они вносят перебои в нормальное финансирование передаваемых предприятий и учреждений, нарушают устойчивость затрагиваемых передачами бюджетов и вызывают их ломку при крупных изменениях.

Указания о перенесении с бюджета на бюджет расходов по массовым учреждениям, состоящим на городских, районных и сельских бюджетах, следует, как правило, давать в директивах по составлению республиканских и местных бюджетов, т. е. до их построения и во всяком случае не позднее утверждения бюджетов верховными советами союзных республик.

Перенесение расходов с союзного бюджета на бюджеты союзных республик и обратно должно производиться не позднее утверждения государственного бюджета Верховным Советом СССР. После же его утверждения такие передачи могут производиться лишь на основании закона, принимаемого на следующей сессии Верховного Совета СССР, на которой устанавливается и срок введения в действие такого закона. Так как, согласно Конституции СССР, сессии Верховного Совета созываются два раза в год, предлагаемый порядок обеспечивает возможность примерно через полгода после утверждения бюджета осуществить дополнительную передачу предприятий и произвести все те изменения в бюджете, которые не терпят отлагательства до нового бюджетного года.

Аналогичный порядок надо установить и для передачи расходов с республиканских бюджетов союзных республик на республиканские бюджеты автономных республик, краевые и областные бюджеты. Тем самым одновременно будут приведены в полную ясность взаимные расчеты между бюджетами по передачам и устранена возможность неполной компенсации дополнительно возлагаемых расходов, о чем бываю т заявления со стороны республик и областей<sup>1</sup>.

Распределение доходов внутрибюджетной системы подвергалось

<sup>1</sup> См. «Третья сессия Верховного Совета СССР первого созыва». Стенографический отчет. Речь депутата Б. А. Двинского (стр. 53).

значительно бóльшим изменениям, чем разграничение расходов. Закрепление в дальнейшем за отдельными видами бюджетов постоянных доходов полностью или в определенных (в процентном отношении) частях должно составить основную задачу при решении вопроса об укреплении республиканских и местных бюджетов.

Это, однако, не означает, что функция регулирования бюджетов потеряет свое значение и что отдельные виды бюджетов превратятся в замкнутые и разобщенные институты. В директивах XVIII съезда партии поставлены весьма сложные и ответственные задачи в области развития хозяйства республик, краев и областей, выдвинуты огромные требования в отношении удовлетворения культурно-бытовых потребностей населения города и села. Выполняя директиву съезда о дальнейшем улучшении всей работы по планированию народного хозяйства, а также бюджетно-кредитной работы необходимо решительно улучшить планирование хозяйства, подведомственного республикам и местным советам, и их бюджетов. Регулирование бюджетов, как одна из функций планирования, также должно быть поднято на более высокую ступень.

Количество регулирующих доходов необходимо свести до минимума. К перераспределению средств между бюджетами через дотации и фонды регулирования, т. е. в обезличенном виде, следует прибегать лишь в исключительных случаях. Дифференцируя проценты отчислений от тех или иных доходов для отдельных видов местных бюджетов на предстоящий год, надо стремиться к сохранению тех же процентов для соответствующих бюджетов и в дальнейшем.

Трудность задачи регулирования бюджетов заключается в том, что каждому вышестоящему органу нужно, во-первых, хорошо знать особенности, потребности и ресурсы каждой нижестоящей административно-территориальной единицы (республики, края, области, района, города, села); во-вторых, надо уметь правильно построить перспективу дальнейшего развития хозяйства и финансовый баланс. Эти задачи могут быть успешно разрешены только при условии систематической проверки выполнения установленных планов, организация которой должна быть проведена в самом неотложном порядке. Чтобы сделать проверку более полноценной, надо пересмотреть существующий порядок и формы бюджетной отчетности, в особенности по местным бюджетам, исполнение которых в настоящее время протекает почти бесконтрольно.

В вопросе о правильной организации доходной базы бюджетов мы исходим из перспективы более быстрого роста местных бюджетов по сравнению с республиканскими. Такая перспектива подтверждается прежде всего приведенными выше данными о соотношениях роста республиканских и местных бюджетов в конце второй пятилетки, отражающих хотя и возросший, но все еще недостаточный уровень, на котором находилось местное хозяйство в ряде республик. Естественно, что дальнейшее развитие местного хозяйства и местных бюджетов в этих республиках пойдет ускоренными темпами. Задача создания такого благосостояния и повышения культурности трудящихся, которые отвечают возросшим за-



просам советского народа, как записано в директивах XVIII съезда партии, в значительной своей части предъявляет повышенные требования ко всей системе местных бюджетов.

Выборы в местные советы депутатов трудящихся на основе Сталинской Конституции, как и предварительная подготовка к этим выборам, охватившая десятки миллионов избирателей, вскрыли новые резервы творческой активности масс и послужат величайшим стимулом для нового подъема в повседневной практической работе советов.

В свете поставленных третьим пятилетним планом и уже практически осуществляемых задач в области развертывания массовых мероприятий по сельскому хозяйству, просвещению и здравоохранению, развития местной промышленности и жилищно-коммунального хозяйства и т. д. остается в силе общая тенденция более быстрого роста городских и районных бюджетов за счет относительно понижения доли областных бюджетов. Исключение могут представить республики, только что перешедшие на областное деление. Но и здесь областные бюджеты создаются главным образом за счет передачи им расходов из республиканских бюджетов.

Вместе с ростом городских и низовых бюджетов особого внимания потребует укрепление их устойчивости. Это особенно необходимо для районных бюджетов в условиях осуществления в третьей пятилетке новых крупнейших шагов в направлении дальнейшего изживания вековой противоположности между городом и деревней. Достаточно напомнить задачу проведения всеобщего семилетнего обучения в деревне с ростом числа учащихся на селе с 20,8 млн. в 1937 г. до 27,7 млн. в 1942 г., т. е. на 6,9 млн. (против прироста за вторую пятилетку в 4,5 млн.). А ведь семилетнее обучение хотя и основной, но все же только один из многих участков культурного строительства в деревне. Колоссально возрастают потребности, удовлетворение которых лежит на районных бюджетах, и в области хозяйства, в частности в области развития районной промышленности. Сошлемся также на многочисленные выступления депутатов Верховного Совета СССР и Верховного Совета РСФСР при обсуждении проекта бюджета на 1939 г.<sup>1</sup>, настаивавших на увеличении в несколько раз допускаемого действующим законодательством размера внелимитных затрат на культурно-бытовое строительство и коммунальное благоустройство в районных центрах, особенно в новых районах, которых с 1933 по 1939 г. создано свыше тысячи.

Сельские бюджеты даже в условиях снятия с них учреждений, обслуживающих несколько сельских советов, имеют все основания

<sup>1</sup> См. «Третья сессия Верховного Совета СССР первого созыва». Стенографический отчет. Речи депутатов В. В. Вахрушева (стр. 36), Б. А. Двинского (стр. 53), Р. К. Ибрагимова (стр. 217), М. Курбанова (стр. 61), Ф. В. Шагимарданова (стр. 76) и Р. Х. Велибекова (стр. 236), а также «Вторая сессия Верховного Совета РСФСР первого созыва». Стенографический отчет. Речи депутатов И. А. Власова (стр. 43), А. С. Чуянова (стр. 51—52), А. Х. Менбариева (стр. 59), А. П. Козлова (стр. 66), А. П. Староторжского (стр. 119) и Н. Н. Журавлева (стр. 87—88).

для дальнейшего неуклонного роста. Продвижение школы-семилетки на село, которое будет сопровождаться все большим участием сельских бюджетов в финансировании хозяйственных расходов этих (равно как и начальных) школ, а также большие задачи в области обучения взрослых в объеме начальной и неполной средней школы, развертывание политико-просветительной работы в деревне, организация и расширение первичных медицинских и сельскохозяйственных учреждений, мероприятия по благоустройству села, противопожарная охрана, сооружение и ремонт мостов и переправ на дорогах сельского значения — все это представляет необъятное поле для деятельности сельских советов.

С развитием и укреплением республиканского и местного хозяйства будут расти и твердые доходы республиканских и местных бюджетов. Это подтверждается приводившимися выше данными, особенно за последние годы второй и первые годы третьей пятилетки, и представляется бесспорным при дальнейших перспективах роста местной промышленности, развития коммунального хозяйства, развертывания советской торговли и т. д. Этому же расширению будут способствовать дальнейшее укрепление хозрасчета, усиление борьбы с бесхозяйственностью, повышение уровня рентабельности отраслей народного хозяйства, к чему обязывают директивы XVIII съезда партии.

Повышение рентабельности в ряде отраслей республиканского и местного хозяйства мыслимо не только путем упорной борьбы за снижение себестоимости продукции, а в отдельных случаях и путем изменения отпускных цен на продукцию, но и через изменение в составе цены соотношения между прибылью и налогом с оборота. Результатом последнего явится переключение части доходов, которые поступали в республиканские и местные бюджеты в виде отчислений от налога с оборота, в твердо закрепленные за этими бюджетами доходы.

Осуществление намеченных третьим пятилетним планом задач всемерного развития местной промышленности и комплексного развития хозяйства в районах, с удовлетворением их потребностей в продуктах и изделиях массового потребления за счет производства их на месте (в каждой республике, крае, области), обеспечит в дальнейшем более равномерное размещение промышленных предприятий и создание вокруг многих городов картофельно-овощных и животноводческих баз. В связи с этим доходы от промышленных предприятий не будут, как раньше, концентрироваться в бюджетах немногих краев, областей и наиболее крупных городов, а должны будут занять видное место в бюджетах всех краев, областей, многих городов, рабочих поселков и районов.

Значительное укрепление доходной базы городских, поселковых и отчасти районных бюджетов будет обеспечено также расширением сети коммунальных предприятий, улучшением их работы, упорядочением системы коммунальных тарифов, отличающихся большой пестротой, переводом предприятий на снабжение местным топливом, широким строительством небольших гидроэлектростанций. В коммунальном хозяйстве заслуживают внимания вопросы о став-

ках квартирной платы и арендной платы за торгово-складские помещения. Следует иметь в виду, что до сего времени сохранились устаревшие признаки отнесения торговых и других помещений к различным разрядам (например, центр и окраины).

Огромные сдвиги должны произойти в отношении оказания населению всякого рода услуг (автогрузовые и пассажирские перевозки, ремонт мебели и инвентаря, починка обуви и платья и т. п.). Большое развитие получают кино и радио. В связи с этим резко повысятся доходы городских, поселковых и районных бюджетов.

Мы еще раз повторяем, что вопрос об изменении действующего в настоящее время распределения доходов между бюджетами надо решать с учетом перспективы развития хозяйства, роста бюджетов и увеличения собственно-местных ресурсов, хотя бы по однородным группам административно-территориальных единиц. Поэтому, не предлагая к проведению, а лишь намечая возможные пути дальнейшего укрепления республиканских и местных бюджетов, можно высказать следующие соображения.

Необходимо добиться значительного сужения регулирующей роли налога с оборота для республиканских и местных бюджетов, в которых отчисления от этого налога составляли в 1939 г. свыше 40% всех их доходов в среднем по всем союзным республикам и доходили до 68,5% по отдельным республикам. Помимо роста доходов предприятий, подведомственных республиканским и местным органам, поставленная задача может быть достигнута еще и следующими путями:

1. Известная часть налога с оборота может быть твердо закреплена за республиканскими и местными бюджетами по признаку подведомственности предприятий, например по предприятиям Наркомместпромов, по предприятиям системы Наркомторга и др. Однако в данном случае надо проявить большую осторожность, особенно в ближайшие 2—3 года, пока местная промышленность не будет рассредоточена по всем республикам, краям, областям и районам.

2. Заслуживает внимания вопрос об определенных отчислениях в республиканские и местные бюджеты от прибылей промышленных предприятий союзного подчинения. С их размещением связаны организация и улучшение культурно-бытового обслуживания огромных масс рабочих, служащих и их семей. Это обслуживание, как было показано выше, налагает большие обязанности на бюджеты республик и местных советов.

3. Необходимо всемерно усилить связь бюджетов с экономикой районов. Предыдущее предложение отвечает этому требованию, но оно может дать большой эффект главным образом для городов и рабочих поселков. Для усиления же доходной базы районных бюджетов целесообразно значительно расширить их связь с сельскохозяйственной экономикой, в частности путем установления новых и увеличения размеров существующих отчислений по заготовкам сельскохозяйственной продукции (зерна, овощей, мясных и молочных продуктов, хлопка, льна и т. д.). В районах, где развита добывающая или перерабатывающая промышленность (нефтяная,

марганцевая, винокуренная и т. п.), целесообразно ввести или повысить специальные отчисления в местные бюджеты по добыче или переработке соответствующих видов продукции.

Возможности насыщения низовых бюджетов за счет таких источников огромны, но нужно в то же время считаться с сезонностью многих из указанных выше поступлений, приходящихся главным образом на вторую половину года. Между тем в системе местных бюджетов продолжает оставаться острой проблема их кассового исполнения в первой половине года.

4. В предыдущие годы Наркомфином СССР ставился вопрос об установлении для основных лесозаготовителей попенной платы. Это может утроить лесной доход и дать дополнительно для местных бюджетов свыше миллиарда рублей.

Надо, однако, иметь в виду, что примерно 90% лесного дохода падает на РСФСР, причем этот доход не равномерно размещен по территории, а концентрируется в определенных районах.

5. В союзном бюджете некоторая часть поступлений от налогов и сборов оставляется в таких размерах, которые не имеют сколько-нибудь существенного значения в структуре доходной части союзного бюджета, не могут влиять на планирование этих налогов и выполнять роль контроля над выполнением планов по ним. Эти поступления зачисляются в союзный бюджет по территории не всех союзных республик, а именно: подоходный налог с колхозов и сельскохозяйственный налог с колхозников и единоличников — в размере 25% только по РСФСР, УССР и БССР; сбор на нужды жилищного и культурно-бытового строительства в городах — в размере 50%, исключая Туркменскую, Таджикскую, Казахскую и Киргизскую союзные республики. Удельный вес указанных поступлений в союзном бюджете составляет по плану 1938 г. лишь 1,3% (около 1,5 млрд. руб.).

Отказ от зачисления этих доходов в союзный бюджет, помимо уравнивания прав всех союзных республик, может дать свыше миллиарда рублей дополнительного дохода городским бюджетам и примерно столько же (с учетом нового закона о сельскохозяйственном налоге) низовым бюджетам. В соответствии же с новыми нормами обложения сельскохозяйственным налогом должны быть пересмотрены и ставки сельского культсбора, поступающего полностью в низовые бюджеты и притом целиком в первой половине года.

6. Доходная часть республиканских, городских и низовых бюджетов была усилена в 1939 г. увеличением закрепляемых за ними отчислений от сумм размещения государственных займов среди населения. Если не вызывает сомнений целесообразность произведенного повышения этих отчислений с 15 до 25% в республиканские бюджеты и с 10 до 25% в местные бюджеты по займам, размещаемым среди городского населения, то нуждается в проверке передача в местные (низовые) бюджеты почти полностью (на 90%) поступлений по займам на селе. Возможно, что, имея в виду общегосударственный характер массовых займов и принимая во внимание сезонность поступлений от займов на селе, приходящихся



в основном на осенне-зимний период, было бы более целесообразно перенести часть этих поступлений в республиканские бюджеты, которые вовсе не имеют доходов от данного источника.

Общим вопросом для всех видов бюджетов является вопрос об обращении переходящих на начало года остатков бюджетных средств на покрытие текущих расходов следующего года в порядке планового назначения. Против такого использования остатков выдвигается ряд соображений: наличие на начало года переходящей задолженности; потребность в свободной оборотной наличности для нормального кассового исполнения бюджетов, в особенности в первой половине года; распыленность остатков между множеством местных бюджетов; непредвиденные в плане расходы при отсутствии в бюджетах специальных фондов на их покрытие. При этих условиях включение в бюджет остатков на покрытие планов расходов предвещает в известной мере невыполнение расходного плана, как это показывает опыт последних двух лет. Не исключено, наконец, в отдельных случаях и разбазаривание средств перед концом года, чтобы выйти на 1 января с минимальным остатком.

Весьма важно учесть и путем правильного решения данного вопроса выполнить директиву XVIII съезда партии о необходимости создания крупных государственных резервов.

Нам представляется, что использование остатков бюджетных средств на покрытие предусмотренных бюджетным планом расходов должно быть ограничено. Следует установить определенный размер обязательной на начало года наличности средств на текущих счетах бюджетов для их последующего бесперебойного исполнения (в процентном отношении к их объему) с учетом задач, стоящих перед отдельными видами бюджетов, а также особенностей исполнения последних. Остальная часть переходящих от прошлого года остатков может обращаться на расходы будущего года по бюджетному плану с отражением в нем одновременно и переходящих от прошлого года конкретных обязательств по расходам (погашение задолженности). Использование части остатков бюджетных средств по плану будущего года оправдывается еще и тем, что в расходах бюджетов обычно содержатся довольно значительные суммы по результатам хозяйственной и финансовой деятельности за предыдущий год, например ассигнования на пополнение недостающих к началу года собственных оборотных средств хозорганов.

Особо надо коснуться вопроса об использовании средств самообложения на селе. Мы считаем, что эти средства не должны обращаться на те же учреждения, которые финансируются по низовым бюджетам, — капитальный ремонт школ, библиотек, изб-читален, медицинских учреждений и т. п. Целесообразно отказаться и от сохранившейся только в трех республиках практики использования части средств самообложения на строительство сельских школ, тем более, что собранных в одном селе средств не может хватить, за редкими исключениями, на постройку школы-семилетки. Двойное финансирование учреждений — из местных бюджетов

и за счет средств самообложения — нецелесообразно. Наконец, надо учесть, что в деревне сильно возросли культурные запросы, которые удовлетворяются еще в недостаточной степени.

Дополнительное повышение того уровня удовлетворения культурно-бытовых нужд села, который достигается бюджетными ассигнованиями, — вот что должно быть предметом расходования средств самообложения. Это предполагает прекращение расходования средств самообложения на дополнительное финансирование уже созданных и действующих бюджетных учреждений, в частности на восстановление износа основных фондов государственного хозяйства (школ, изб-читален, медицинских учреждений и т. д.). Начатый пересмотр норм обложения сельского населения еще более говорит в пользу того, чтобы нормальное состояние и функционирование бюджетных учреждений, а также ведущая роль в дальнейшем развитии сети культурно-бытовых учреждений на селе полностью обеспечивались государственными расходами по низовым бюджетам.

Высказываясь за понижение регулирующей роли налога с оборота в республиканских и местных бюджетах и указывая пути достижения этого, мы считаем, что и после закрепления за отдельными видами бюджетов твердых доходов регулирование республиканских бюджетов союзным правительством, а бюджетов автономных республик, краев и областей правительствами союзных республик должно будет осуществляться при помощи налога с оборота.

В отношении закрепляемых за местными бюджетами доходов государственного значения (налогов с колхозов и населения, поступлений по государственным займам) целесообразно перейти от системы отчислений из республиканских бюджетов, с двойной проводкой передаваемых средств (по доходной и расходной части республиканских бюджетов и по доходной части местных бюджетов), к системе расчленения соответствующих доходов в определенном процентном отношении между отдельными видами бюджетов. В отношении же налога с оборота, наоборот, целесообразно сохранить существующий порядок отчислений из республиканских в местные бюджеты, что будет служить показателем обеспеченности собственными доходами отдельных бюджетов. Эти отчисления и в будущем должны устанавливаться в процентном отношении к общим суммам поступлений налога с оборота на территории союзных и автономных республик, краев, областей, городов и районов. Их нельзя рассматривать как дотацию из вышестоящих бюджетов. Через систему отчислений обеспечивается заинтересованность республиканских и местных органов государственной власти в выполнении общегосударственного плана доходов и его основной части.



В условиях планового хозяйства еще недостаточно только твердых доходов для своевременного и правильного построения бюд-

жета. Даже при наличии таких источников, которыми заранее будет определен состав доходной части бюджета той или иной республики, края, области и т. д., объем и содержание расходной части бюджета определяются и будут определяться в порядке государственного планирования.

Союзные органы не только утверждают доходы, которые поступают на образование республиканских и местных бюджетов (п. «л» ст. 14 Конституции СССР), но и устанавливают ежегодно основные показатели, определяющие объем этих бюджетов и направленные бюджетных средств: план капитальных работ, план производства и реализации продукции, план товарооборота, план развертывания сети социально-культурных учреждений и т. д. Союзным законодательством определяются также ставки заработной платы основным категориям работников массовых учреждений, а в некоторых случаях и штаты этих учреждений. В процессе составления проекта государственного бюджета СССР подробно рассматриваются и корректируются составленные союзными республиками и местными советами проекты республиканских и местных бюджетов. Следовательно, окончательный объем и содержание республиканских и местных бюджетов могут быть твердо установлены лишь после утверждения народнохозяйственного плана и государственного бюджета СССР.

В этих условиях особое значение приобретают директивы по построению бюджета на предстоящий год: со стороны союзных органов — союзным республикам, со стороны союзных республик — автономным республикам, краям и областям и т. д. до сельского совета. Эти директивы должны обеспечить не только своевременное — до начала бюджетного года — составление бюджетов, но и достаточно полную, правильную и конкретную ориентировку в перспективах предстоящего года, чтобы избежать сколько-нибудь значительной перестройки составленных проектов республиканских и местных бюджетов при их окончательном установлении.

Указания по составлению республиканских и местных бюджетов, дававшиеся за последние годы Наркомфином СССР наркомфинам союзных республик, таким требованиям не удовлетворяли. Эти директивы, ограничиваясь главным образом указаниями на необходимость наиболее полного выявления доходов и экономного исчисления расходов, не давали сколько-нибудь конкретной ориентировки в перспективах развития бюджета, отдельных отраслей республиканского и местного хозяйства и социально-культурных мероприятий на предстоящий год. Другим, не менее существенным недостатком директив было то, что они содержали общие, одинаковые для всех республик, указания.

В значительной мере результатом такого неконкретного содержания предварительных указаний являлись заявочный характер и завышенность проектов республиканских и местных бюджетов. После рассмотрения в союзных органах и утверждения государственного бюджета СССР проекты республиканских и местных бюджетов приходилось в сущности перестраивать заново. Что касается сельских бюджетов, то в ряде случаев пересматривались бюд-

жеты, уже утвержденные (исходя из указаний постановления СНК СССР от 3 августа 1935 г.) до начала бюджетного года.

Во избежание этих явлений, нарушающих устойчивость бюджетов и не обеспечивающих своевременного их составления, необходимо установить: а) чтобы директивы по составлению республиканских и местных бюджетов давались не Наркомфином, а СНК СССР или Экономсоветом; б) чтобы эти указания содержали основные показатели, необходимые для правильного построения бюджета; в) чтобы они были дифференцированы для отдельных союзных республик.

Директивы союзного правительства, доведенные совнаркомом союзных и автономных республик и вышестоящими советами до низовых органов, создадут твердую базу для своевременного составления в республиках и на местах уже не заявок, а действительно проектов бюджета. В отношении тех неотложных потребностей, которые в отдельных случаях окажется невозможным обеспечить, не выходя за пределы указаний вышестоящего совета, должно возбуждаться особое ходатайство, без включения, однако, таких сумм в проект бюджета. Если такое ходатайство будет удовлетворено, то соответствующие поправки — в сторону увеличения, а не сокращения — легко и безболезненно будут вноситься при утверждении республиканских и местных бюджетов.

Разработка правительственных директив по составлению бюджетов предполагает значительное улучшение работы Наркомфина, Госплана и всей системы финансовых и плановых органов. От них потребуются в первую очередь систематическое наблюдение за ходом исполнения утвержденного плана, а наряду с этим углубленное изучение и сравнительный анализ отдельных бюджетов.

Самый порядок составления государственного бюджета СССР и государственных бюджетов союзных республик, включающих в свой состав и всю систему местных бюджетов, должен полностью соответствовать порядку составления народнохозяйственного плана. Это значит, что для составления государственного бюджета могут требоваться проекты отдельных бюджетов, как и проектировки по народнохозяйственному плану, не ниже, чем от АССР, краев и областей. Городские, районные и сельские советы должны строить проекты бюджетов на основе полученных сверху директив, не ожидая утверждения государственного бюджета СССР и бюджетов союзных республик. Представление этих проектов в вышестоящие органы должно быть приурочено к моменту окончательного рассмотрения бюджета каждой области или района. Утверждать городские, районные и сельские бюджеты должны непосредственно соответствующие советы по установлению вышестоящим советом балансовых итогов доходов и расходов, а также состава и размера регулирующих средств по бюджету каждого города, района и сельского совета в отдельности.

Упорядочение работы по составлению всех видов бюджетов и укрепление их доходной базы обеспечит тот уровень планирования и регулирования бюджетов, который необходим для выполнения великих задач третьей сталинской пятилетки.



Ю. ШЕНГЕР

Кандидат экономических наук

## ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНОВ С ОТРАСЛЯМИ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ХОЗЯЙСТВА И БЮДЖЕТ

### I

Право играет огромную роль в организации социалистических хозяйственных отношений. При помощи правовых норм осуществляется повседневное регулирование отношений, возникающих в процессе исполнения народнохозяйственных и финансовых планов между хозяйственными организациями и государственными институтами.

Стабильность правовых норм является весьма важной предпосылкой рациональной организации финансово-хозяйственных связей, а также облегчения руководства громадным числом производственных, транспортных, торговых предприятий и финансовых институтов, принадлежащих социалистическому государству.

Чем шире комплекс отношений, определяемых той или иной правовой нормой, чем многочисленнее случаи, подпадающие под ее регулирующее воздействие, тем существеннее организующее значение этой нормы и тем совершеннее должно быть ее законодательное определение.

Правовые нормы, регулирующие отношения финансовых органов с отраслями социалистического хозяйства в связи с организацией доходов и расходов государства, принадлежат к числу тех, которыми охватывается громадное количество хозяйственно-финансовых связей. К этим нормам должны быть предъявлены особо повышенные требования в отношении их ясности, четкости и определенности.

Бюджет социалистического государства охватывает поистине громадное количество разнообразных отношений. Среди этих отношений заслуживают особого внимания те, которые возникают между государственным бюджетом и отраслями социалистического хозяйства. Свыше 90% доходов государственного бюджета дает социалистическое хозяйство. В то же время бюджет предоставляет громадные средства на развитие и реконструкцию всех

без исключения отраслей народного хозяйства СССР. Бюджет не только финансирует новые отрасли хозяйства, но и осуществляет плановое перераспределение средств внутри старых отраслей. Все это придает вопросу о правовом регулировании взаимоотношений финансовых органов и хозяйства в процессе составления и исполнения бюджета исключительное актуальное значение и интерес.

Правовые нормы, регулирующие до настоящего времени отношения между финансовыми органами и социалистическим хозяйством по бюджетным вопросам, сложились в основном в период времени от ликвидации капиталистических элементов города и деревни до полной победы социалистической системы хозяйства и принятия Сталинской Конституции. Это означает, что данные правовые отношения складывались в тот период, когда вырисовывалась в основных чертах система социалистических общественных отношений, впоследствии закрепленная в Сталинской Конституции, образующей правовую основу организации народного хозяйства СССР в настоящее время. Поэтому действующие правовые нормы отношений финансовых органов и хозяйства в основных своих чертах соответствуют интересам и целям социалистического государства в его современной фазе развития.

Тем не менее в действующей системе правовых отношений имеется ряд сторон, требующих окончательного урегулирования. Многие постановления, сохраняющие свою силу формально и по сегодняшний день, нуждаются в пересмотре. Даже больше того, они корректируются практикой составления бюджетов последних лет. Достаточно сослаться на предельную норму отчислений от прибылей в доход государственного бюджета. Постановление ЦИК и СНК СССР от 3 сентября 1931 г. определило ее в размере 85% от суммы прибылей<sup>1</sup>. Опыт показал нецелесообразность такого ограничения, и оно при утверждении бюджетов за последние годы было скорректировано без соответствующего изменения закона. В ряде случаев один и тот же вопрос регулируется несколькими постановлениями. Эти постановления наслаивались одно на другое в определенных конкретных условиях, часто уже потерявших свое значение. Особенно сложную эволюцию испытал вопрос о налоге с оборота, регулирование которого осуществлялось рядом постановлений различных инстанций<sup>2</sup>.

Все это говорит о том, что с принятием Сталинской Конституции возникла необходимость привести в достаточно стабильное единство всю систему правовых норм, регулирующих связи бюджета и хозяйства.

<sup>1</sup> СЗ СССР 1931 г. № 57, ст. 367.

<sup>2</sup> О том, как далеко зашел этот процесс, можно судить по постановлению СНК СССР от 15 марта 1939 г. об отмене ряда постановлений правительства СССР о ценах и ставках налога с оборота на товары широкого потребления. Этим постановлением отменено в общей сложности 65 постановлений, касающихся рыночных цен и ставок налога с оборота, изданных СНК СССР, СТО, Экономсоветом, Комитетом товарных фондов и регулирования торговли при СТО (СП СССР 1939 г., № 20).

Время, в течение которого складывались действующие правоотношения финансовых органов и хозяйства в связи с составлением и исполнением бюджета, отличалось исключительно быстрой сменой форм и методов руководства социалистическим хозяйством. Напряженность борьбы за создание основ и за укрепление социалистического строя в СССР приводила, естественно, к тому, что и правоотношения между отдельными звеньями хозяйства должны были быстро меняться. А это не могло не приводить к устарелости отдельных законодательных норм.

Настало время, когда следует произвести работу по кодификации и стабилизации законов, регулирующих отношения финансовых органов и хозяйства по вопросам бюджета, а также определить объем и перечень норм, устанавливаемых исполнительными и распорядительными органами власти.

Отправные позиции для такой работы с исчерпывающей определенностью сформулированы в Сталинской Конституции, в отчетном докладе товарища Сталина на XVIII съезде партии, в особенности в его учении о социалистическом государстве в условиях капиталистического окружения, а также в решениях XVIII съезда партии по третьему пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР.

## II

Правовые отношения, возникающие в связи с составлением и исполнением государственного бюджета между отраслями народного хозяйства и финансовыми органами, не могут не отражать основных форм социалистической собственности. Правовые формы организации хозяйства неразрывно связаны с существующими в данный период отношениями собственности, и это должно получить выражение в нормах, регулирующих взаимосвязи финансовых и хозяйственных органов. Один тип отношений должен быть установлен при определении, например, норм изъятий в бюджет части накоплений государственных предприятий и другой — для кооперативных предприятий.

При анализе правовых отношений финансовых органов с социалистическими хозяйственными организациями в процессе составления и исполнения бюджета необходимо различать следующие две основных темы:

а) совокупность норм, регулирующих порядок финансовых органов по изъятию в бюджет части накоплений хозяйственной организации;

б) совокупность норм, регулирующих порядок получения хозяйственной организацией средств из государственного бюджета.

В вопросах об изъятии накоплений в бюджет и о финансировании из бюджета следует иметь в виду две стороны: 1) о нормах изъятия средств хозорганов и их финансирования из бюджета и 2) о формах и методах как изъятия, так и финансирования.

При рассмотрении вопроса о нормах изъятия части накоплений социалистических предприятий в бюджет необходимо установить,

что представляют собой накопления отдельных социалистических предприятий.

Учитывая всю совокупность народнохозяйственных условий и плановых задач, социалистическое государство устанавливает плановую себестоимость и уровень отпускных цен на продукцию, вырабатываемую социалистическими предприятиями. Разница между плановой себестоимостью и отпускной ценой может быть определена государством в различных размерах, с учетом самых разнообразных задач и целей экономической и финансовой политики.

Разница между себестоимостью и ценой, по которой реализуется продукция данной отрасли, образует после реализации продукции фонд денежных средств, который рассматривается финансовым планом предприятия как накопление данной отрасли.

По сути дела, однако, рассматривать эту разницу как накопление, связанное исключительно с деятельностью данной хозяйственной отрасли, нельзя. Все три фактора, от которых зависит объем намечаемых в плановом порядке накоплений, — уровень цен, размер себестоимости и объем продукции, — определяются планом социалистического государства. Это означает, что государство, учитывая весь комплекс народнохозяйственных условий, признает целесообразным планово перераспределить часть народного дохода, являющегося результатом совокупного труда всех работников социалистического хозяйства, именно через данную отрасль. Поэтому масса ресурсов, образующаяся в предприятиях данной отрасли хозяйства вследствие различия отпускных цен и себестоимости продукции, формально являясь накоплением предприятия данной отрасли, в основном является фондом денежных средств, образовавшимся в результате регулирующей деятельности государства.

Ресурсы, накапливающиеся у отдельных предприятий, могут быть изъяты и направлены через бюджет на покрытие разнообразных расходов, как, например, содержание школ. Поэтому фонд денежных средств, получаемых социалистическими предприятиями вследствие разницы между установленными ценами и плановой себестоимостью, можно рассматривать как специфическую категорию в системе финансовых отношений социалистического хозяйства, характерную тем, что при ее помощи перераспределяется определенная часть народного дохода.

Методы, при помощи которых социалистическое государство изымает указанный фонд у хозяйственных организаций, являются методами планового перераспределения народного дохода, а сама масса ресурсов является частью народного дохода, перераспределяемой при посредстве цены через финансовую систему в целях покрытия общих расходов социалистического государства. Какая же часть перераспределяемой таким образом доли народного дохода будет обращена на накопление в собственном смысле и какая — на осуществление необходимых общих расходов, это не относится к характеристике методов изъятия.

Из сказанного вытекает, что фонд денежных средств, образующийся у социалистических предприятий обоих типов в результате реализации ими продукции, не может рассматриваться исклю-



чительно как результат их непосредственной деятельности. В значительной части объем этих денежных накоплений определяется политикой цен социалистического государства. Но это значит, что и законодательные нормы, регулирующие право финансовых органов на изъятие в бюджет и обязанности хозяйственных предприятий по передаче части их денежных накоплений в бюджет, должны строиться с учетом особой роли государства в образовании накоплений отдельных отраслей. Так как государство определяет общий уровень цен, то только что сформулированное положение относится в равной мере как к государственным, так и к кооперативным организациям.

В соответствии с существом отношений в социалистическом хозяйстве ныне действующий порядок изъятия средств у социалистических предприятий устанавливает различные формы отношений между бюджетом и хозяйством.

Прежде всего в связи с только что показанной особенностью образования денежных накоплений социалистическое государство установило безусловное право финансовых органов на изъятие в бюджет части накоплений отдельных предприятий. Это право связано с тем, что государство, устанавливая уровень цен, учитывает необходимость участия хозяйства в покрытии общих расходов государства. Поэтому и форма для данного изъятия должна обеспечить безусловное поступление в бюджет аккумулированных предприятиями в связи с планами государства ресурсов. Такой формой изъятия является налог с оборота.

Закон обеспечивает безусловность передачи в бюджет поступивших к хозяйственной организации сумм в форме налога с оборота. Закон обязывает финансовые органы осуществлять систематический контроль за ходом поступления налога и вменяет им в обязанность осуществлять принудительные меры изъятия в случае задержек платежей по бюджету.

Налог с оборота вытекает из самого существа отношений между социалистическим государством и отдельными социалистическими предприятиями. Налог с оборота, составляющий часть накоплений предприятий, рассматривается в то же время как специальный ресурс государства и потому подлежит безусловной передаче в бюджет.

Отпускные цены на продукцию социалистических предприятий слагаются из трех элементов: себестоимости, налога с оборота и прибыли. И если налог с оборота рассматривается по указанному выше соображениям как доход бюджета, то прибыль, образующая вторую часть разницы между отпускной ценой и себестоимостью, в значительной мере связана с итогами деятельности самого предприятия. В то же самое время, как будет показано ниже, определение доли налога с оборота и прибыли в общей сумме разности между ценой и себестоимостью вызывает ряд затруднений и отнюдь не может считаться сейчас приведенным в полную ясность. Но это относится к моменту определения доли налога и прибыли в цене. Поскольку же законодатель уже определил долю налога с оборота, выразив ее определенной налоговой ставкой, постольку

вопрос получает конкретное решение, а далее речь должна идти об организации правовых отношений бюджета и отдельных отраслей социалистического хозяйства в связи с распределением полученной прибыли.

В соответствии с двумя формами социалистической собственности в настоящее время установлены два различных метода изъятия части прибыли социалистических хозяйственных организаций в бюджет.

Согласно постановлению ЦИК и СНК СССР от 3 сентября 1931 г.<sup>1</sup>, часть прибыли государственных предприятий изымается в бюджет в форме отчислений. Для отношений, установленных между бюджетом и государственными предприятиями, характерно то, что закон признает право финансовых органов на изъятие в бюджетную часть всего излишка прибылей государственного предприятия, получающегося за покрытием всех предусмотренных по его плану затрат предприятия. Финансовая система, таким образом, представляет собой хозяина предприятия — социалистическое государство — и осуществляет по его указанию полное изъятие излишних средств у предприятия.

Существенно отличаются от этого порядка правоотношения, установленные социалистическим государством между финансовыми органами и кооперативными организациями. В отношении кооперативных организаций закон признает за финансовыми органами право изъятия в бюджет лишь твердо установленной законом части прибыли, независимо от того, как далее складывается соотношение ресурсов и затрат данной кооперативной организации. При этом в зависимости от вида кооперативной организации государство существенно дифференцирует это право. В отношении промышленной кооперации и кооперации инвалидов постановлением ЦИК и СНК СССР от 7 июля 1933 г.<sup>2</sup> и рядом последующих решений предусмотрены дифференцированные ставки налога в зависимости от уровня рентабельности кооперативной артели. По потребительской кооперации с 1931 г. (постановление ЦИК и СНК СССР от 23 августа 1931 г.<sup>3</sup>) действует система твердого постоянного процента изъятия (20% чистой прибыли). Наконец, по отношению к колхозам постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 г. подходящий денежный налог установлен в форме отчисления 3% для сельскохозяйственной артели и 4% для товариществ по совместной обработке земли от их общего валового дохода.

В отношении кооперативных организаций, таким образом, право финансовых органов на изъятие части их дохода в бюджет определено законодателем в форме твердых, заранее установленных норм обложения дохода, которые не могут повышаться, если даже у кооперативной организации образуется излишек средств, не требующихся в данный момент для расширения ее деятельности.

Таким образом, правовые отношения финансовых органов с орга-

<sup>1</sup> СЗ СССР 1931 г. № 57, ст. 367.

<sup>2</sup> «Бюллетень финансового и хозяйственного законодательства», 1933 г., № 23.

<sup>3</sup> «Бюллетень финансового и хозяйственного законодательства», 1931 г., № 25.

низациями социалистического хозяйства вполне четко определены в смысле установления трех основных форм изъятия ресурсов в бюджет (налог с оборота, отчисления от прибылей и подоходный налог) и точного определения границ требований финансовых органов и обязанностей социалистических хозяйственных организаций.

Однако сказанное характеризует положение дела лишь в общем и целом. Рассмотренные выше формы отношений регулируются весьма значительным количеством законодательных актов, что уже само по себе говорит о необходимости их кодификации. Кроме того, помимо рассмотренных форм и по сей день существует ряд отдельных платежей в бюджет, требующих унификации их с налогом с оборота. Таковы налог с нетоварных операций и налог с кино, сохранившиеся в нескольких случаях бюджетные наценки и др. Наряду с этим остается вовсе неурегулированным вопрос о соотношении налога с оборота и прибыли.

### III

Если соотношение в цене товара налога с оборота и прибыли уже установлено государственной властью, то дальнейшие отношения хозяйственных предприятий с финансовыми органами по платежам в бюджет регулируются действующими юридическими нормами достаточно определенно, что не исключает необходимости работы по их кодификации. Однако само соотношение между налогом с оборота и прибылью в отпускных ценах на продукцию может быть устанавливаемо совершенно различно. Более того, оно может колебаться вне всякой зависимости от общих итогов финансового плана плательщика налога. Формально отношения между отраслью хозяйства и бюджетом остаются совершенно одинаковыми как в том случае, когда отрасль имеет высокую рентабельность и избыток средств, так и тогда, когда она имеет низкую рентабельность и испытывает недостаток средств для своей деятельности. В обоих случаях налог с оборота подлежит безоговорочной передаче государству, и в обоих случаях государство изымает часть накоплений отрасли. Но по существу дела здесь отношения совершенно различны: в первом случае отношения заканчиваются передачей средств в бюджет, во втором — осуществление права на изъятие средств в бюджет приводит к необходимости бюджетного финансирования отрасли хозяйства, т. е. к возникновению новых отношений. Таким образом, соотношение налога с оборота и прибыли в цене товара в связи с общими результатами финансового плана отрасли оказывается совершенно безразличным для правовых отношений финансовых органов и хозяйства. Нарастание доли налога с оборота на определенной ступени может повлечь за собой необходимость финансирования.

Примером могут служить предприятия текстильной промышленности. По плану 1938 г. налог с оборота и рентабельность в процентах к себестоимости составляли:

	Рентабельность	Налог с оборота в проц. к коммерч. себестоимости
Московский хлопкопром	2,3	68
Ивановский	3,0	64
Ленинградский	5,4	24

Налог с оборота во много раз превышал рентабельность и в то же самое время предприятия перечисленных отраслей финансировались по бюджету.

Но может ли соотношение налога с оборота и прибыли в общей форме стать объектом законодательной деятельности государства? Не правильнее ли рассматривать этот круг вопросов как подлежащий компетенции исполнительных и распорядительных органов власти и относящийся не столько к сфере правовых взаимоотношений, сколько к области плановой и административной работы?

Если такое предположение и может возникнуть при первом ознакомлении с вопросом, то при ближайшем знакомстве оно должно считаться совершенно ошибочным. Советское право является мощным организующим фактором во всей хозяйственной жизни. Правовые нормы в силу своей обязательности, устойчивости и определенности имеют огромное воспитательное значение. Поэтому установление твердых правовых норм для отношений между бюджетом и государственными предприятиями, в частности для соотношения между налогом с оборота и прибылью, могло бы иметь большое положительное значение как для дальнейшего укрепления хозяйственного расчета, так и для всего финансового хозяйства.

Вопрос заключается не в том, целесообразно ли законодательное определение принципов соотношения налога с оборота и прибыли, а в том, осуществимо ли оно, может ли быть оно реализовано в жизни.

Законодательное регулирование хозяйственных отношений делается возможным тогда, когда уже обрисовались типичные явления и когда к ним установилось определенное отношение государства.

Можно ли в рассматриваемых отношениях между государственным бюджетом и государственными хозяйственными организациями наблюдать устойчивость, типичность и массовость, которые делали бы возможным и целесообразным законодательное регулирование этих отношений? Вот в чем заключается суть рассматриваемого вопроса. Ответ на него может быть только положительным. Значительность связей бюджета и хозяйства не подлежит никакому сомнению; огромная роль налога с оборота в бюджете также очевидна. Задача, следовательно, заключается в том, чтобы найти такую общую формулу законодательного регулирования, которая давала бы общий организующий принцип и в то же время оставляла бы определенную и достаточно широкую сферу деятельности для исполнительных и распорядительных органов вла-



сти. Решить эту задачу, однако, можно лишь с учетом ряда особенностей современной системы управления социалистическим хозяйством и в частности хозрасчета.

В настоящее время хозяйственный расчет является основным методом ведения социалистического хозяйства. Первые и в высшей степени важные мероприятия по внедрению хозяйственного расчета, определившие собой тип отношений между социалистическим государством и хозрасчетной организацией, были проведены Лениным еще на заре новой экономической политики, в историческом наказе СНК о проведении в жизнь начал новой экономической политики. Полное же развитие хозрасчета относится к более позднему периоду.

Наказ СНК от 9 августа 1921 г. определил лишь основные принципы управления государственными хозяйственными организациями на основе хозрасчета. В этом наказе с исключительной выпуклостью поставлен вопрос о самоокупаемости и в связи с этим о самостоятельности, в пределах директив советской власти, государственных хозрасчетных организаций.

Новый крупнейший шаг в деле внедрения хозрасчета был сделан в год великого перелома, когда произошел «...глубочайший революционный переворот, скачок из старого качественного состояния общества в новое качественное состояние, равнозначный по своим последствиям революционному перевороту в октябре 1917 года»<sup>1</sup>.

Как и всякий революционный переворот, коллективизация сельского хозяйства повлекла за собой глубокие сдвиги в смежных с ним отраслях и в частности в организации промышленности и финансовой системы. Хотя постановление ЦК ВКП(б) о реорганизации управления промышленностью от 5 декабря 1929 г.<sup>2</sup>, а также правительственные постановления о кредитной реформе и налоговой реформе не были вызваны непосредственно коллективизацией, но бесспорно, что революция в деревне резко ускорила проведение созревших, но еще не оформленных мероприятий.

Постановление ЦК ВКП(б) от 5 декабря 1929 г. установило, что «хозрасчет выявляет лицо предприятия, способствует рационализации производства, правильной организации сбыта и снабжения и вызывает вместе с тем противодействие элементам бюрократизма и волокиты». В связи с этим основной хозрасчетной единицей было сделано предприятие. Промышленность получила указание о переводе на хозрасчет всех ее предприятий. Кредитная и налоговая реформы закрепили хозрасчет предприятия, установив прямые непосредственные отношения хозрасчетного предприятия с Государственным банком и финансовой системой и развил систему договорных отношений между государственными предприятиями.

Дальнейшее развитие хозрасчета было осуществлено во второй фазе развития социалистического государства — в период от ликвидации капиталистических элементов города и деревни до полной

<sup>1</sup> «История ВКП(б)». Краткий курс, 1938 г., стр. 291.

<sup>2</sup> «Правда» от 14 декабря 1929 г. № 294.

победы социалистической системы хозяйства и принятия новой Конституции. Именно в этот период, как показал товарищ Сталин, «сохранилась и получила полное развитие функция хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной работы государственных органов». Указание товарища Сталина о том, что теперь основная задача нашего государства внутри страны состоит в мирной хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной работе, показывает, какое огромное значение в этот период приобрели вопросы организации и руководства государственным хозяйством. И действительно, в данный период проводится чрезвычайно широкая система мероприятий по внедрению и укреплению хозрасчета.

XVII съезд партии в резолюции по второму пятилетнему плану подчеркнул, «...что основой хозяйственной деятельности должна быть борьба за внедрение хозрасчета во всех звеньях народного хозяйства, усиление планово-финансовой дисциплины, дальнейшее укрепление советского рубля — этого важнейшего рычага усиления хозрасчета и укрепления экономических связей между городом и деревней»<sup>1</sup>.

В связи с этим в течение 1934—1938 гг. проводится целый ряд мероприятий по развитию системы хозрасчета. Хозрасчет распространяется на строительство (постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 11 февраля 1936 г.)<sup>2</sup>, транспорт и торговлю. Проводятся меры по улучшению отчетности на предприятиях и по внедрению договорной дисциплины. Путем пересмотра отпускных цен ликвидируется государственная дотация в ряде отраслей хозяйства и в частности в тяжелой промышленности. Значительно расширяются мероприятия по усилению маневренности хозрасчета предприятий и их руководящих звеньев (постановление СНК СССР от 19 сентября 1935 г. о капиталовложениях вне планов капитальных работ<sup>3</sup> и постановление СНК СССР 15 июля 1936 г. о хозрасчетных правах главков)<sup>4</sup>. Унифицируется система отчислений в разные фонды, имевшиеся в промышленности, и создается специальная форма поощрения предприятий, перевыполняющих план накоплений (постановление ЦИК и СНК СССР от 19 апреля 1936 г. о фонде директора)<sup>5</sup>. Проводятся специальные меры по охране и поддержанию в должном порядке основных фондов хозрасчетных предприятий (постановление СНК СССР от 8 января 1938 г. об амортизации)<sup>6</sup>.

Было бы ошибочно сводить сущность хозрасчета к какому-нибудь одному признаку. Хозрасчет — это целая система мероприятий, обеспечивающих в совокупности правильное ведение хозяйства государственных предприятий. Эта система охватывает чрезвычайно широкие отношения между хозрасчетными предприятиями и

<sup>1</sup> «ВКП(б) в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК», ч. II, Партиздат, 1936 г., стр. 588.

<sup>2</sup> СЗ СССР 1936 г. № 9, ст. 70.

<sup>3</sup> СЗ СССР 1935 г. № 49, ст. 417.

<sup>4</sup> СЗ СССР 1936 г. № 43, ст. 361.

<sup>5</sup> СЗ СССР 1936 г. № 20, ст. 170.

<sup>6</sup> Собр. пост. СССР 1938 г. № 1, ст. 1.

государством в лице финансовых и кредитных органов, между разными хозрасчетными предприятиями и, наконец, внутри самого хозрасчетного предприятия.

Важнейшей чертой этой сложной системы отношений, однако, является ее ясная целеустремленность и определенность основных признаков, характеризующих хозрасчетное предприятие.

Всякое хозрасчетное предприятие всегда имеет точно установленные материальные фонды, за сохранение и приумножение которых оно несет ответственность, план своей деятельности и право известной самостоятельности в распоряжении предоставленными ему средствами. Хозрасчетное предприятие должно быть заинтересовано в результатах своей деятельности.

Не менее четко определяются и цели хозрасчета. Хозрасчет направлен на лучшую организацию использования материальных фондов и человеческих сил, предоставленных предприятию; он имеет целью увеличить экономическую мощь социалистического хозяйства, стимулировать его рост и увеличение накоплений.

Эта основная особенность хозрасчета показана в выступлении товарища Сталина на совещании хозяйственников в 1931 г. Товарищ Сталин сказал: «Стало быть, усиливая и разворачивая старые источники накопления, нужно добиться того, чтобы тяжелая промышленность — и прежде всего машиностроение — также давала накопление.

В этом выход.

А что для этого требуется? Уничтожение бесхозяйственности, мобилизация внутренних ресурсов промышленности, внедрение и укрепление хозрасчета во всех наших предприятиях, систематическое снижение себестоимости, усиление внутрипромышленного накопления во всех без исключения отраслях промышленности.

Таков путь к выходу.

Итак, внедрить и укрепить хозрасчет, поднять внутрипромышленное накопление — такова задача»<sup>1</sup>.

Товарищ Молотов в докладе на XVIII съезде партии подчеркнул, что эти указания товарища Сталина сохраняют всю свою силу и для настоящего времени, что и сейчас задача борьбы с бесхозяйственностью и за укрепление хозрасчета является важнейшим вопросом развития социалистического хозяйства, что получило соответствующее отражение и в решениях XVIII съезда партии.

Директивы партии и правительства образуют политическую и экономическую основу для определения правовых отношений финансовых органов и государственных хозрасчетных предприятий в деле изъятия их накоплений в бюджет. Закон, регулирующий эти отношения, должен обеспечить закрепление самостоятельности хозрасчетного предприятия и его ответственности за результат работы, а также всемерное стимулирование заинтересованности предприятий в росте накоплений.

Вступление СССР в полосу борьбы за завершение строительства социалистического общества и постепенного перехода к комму-

<sup>1</sup> Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11, стр. 346—347.

низму внесло в постановку проблемы стимулирования накоплений существенно новые моменты.

XVIII съезд партии принял решение, имеющее всемирно-историческое значение: «догнать и перегнать также в экономическом отношении наиболее развитые капиталистические страны Европы и Соединенные Штаты Америки, окончательно решить эту задачу в течение ближайшего периода времени».

Решение этой задачи требует подчинения ей всех вопросов практики хозяйственного строительства и в том числе организации социалистической финансовой системы. Для решения этой задачи необходим ряд условий. Среди этих условий выдвинута задача крупнейших капиталовложений для развития промышленности. Эта задача ставит перед бюджетной системой вопрос о надлежащем обеспечении финансовой стороны этого дела. Наряду с этим громадные вложения требуются для дальнейшего повышения культурного уровня жизни трудящихся, развития просвещения и здравоохранения. Нельзя также не подчеркнуть необходимости затрат больших средств для укрепления обороны Советского Союза.

Все это по-новому ставит проблему аккумуляции накоплений в социалистическом хозяйстве. Необходимо добиться не только чрезвычайно быстрого роста социалистического накопления, но и обеспечить высокую мобильность ресурсов социалистического хозяйства.

Вторая важнейшая черта рассматриваемой проблемы на данном этапе заключается в том, что в развитии хозяйства СССР в полной мере установилось безраздельное господство социалистических форм хозяйства с решительным преобладанием в нем последовательно-социалистического, т. е. государственного, хозяйства. Это значит, что проблема стимулирования и аккумуляции накоплений, стоящая перед финансовой системой, теперь непосредственно соприкасается с проблемой рациональной организации работы государственных предприятий.

Наконец, третья особенность проблемы накопления в настоящее время заключается в том, что она тесно связана также с борьбой против бесхозяйственности, потерь и брака на государственных предприятиях.

Поэтому задача финансовой системы заключается сейчас в создании такого финансового режима, который, стимулируя в максимальной степени повышение производительности труда, сокращение потерь и брака, ликвидацию бесхозяйственности, увеличивал бы в то же время финансовую мощь советского государства, повышал эластичность бюджетной системы и по возможности ограничивал бы ее ответственность за финансирование отраслей хозяйства в случае невыполнения ими обязательств перед бюджетом, т. е. их производственно-финансовых планов.

Правовые отношения финансовых органов с отраслями социалистического хозяйства, возникающие в связи с составлением и исполнением бюджета, должны быть построены с учетом всех этих задач.

Наконец, вопрос о разграничении всей массы денежных накопле-



ний государственных предприятий на налог с оборота и прибыль получает теперь серьезнейшее значение именно в связи с рассмотренными выше условиями, учет которых обязателен при законодательной формулировке отношений бюджета и хозяйства.

Изменение доли налога с оборота и прибыли в цене товара при прочих равных условиях влечет за собой для бюджета следующие последствия:

а) При уменьшении доли налога и увеличении доли прибыли до известной поры происходит компенсация потерь бюджета от уменьшения суммы налога за счет сокращения бюджетного финансирования отраслей хозяйства. Если отрасль хозяйства уплачивала налог с оборота и в то же время получала бюджетное финансирование, то со снижением ставки налога уменьшится сумма налога и соответственно возрастет сумма прибыли отрасли. Но в таком случае сократится потребность в бюджетном финансировании.

б) При достижении такого объема прибыли, при котором оказывается возможным покрывать за ее счет все затраты отрасли по ее расширению, дальнейшее понижение ставки налога с оборота повлечет за собой компенсацию потерь бюджета от уменьшения суммы налога более высоким процентом отчисления прибыли в доход бюджета.

Формально бюджет в обоих случаях, если говорить об общем сальдо его отношений с отраслью, ничего не выигрывает и ничего не теряет. Независимо от отдельных слагаемых, сумма затрат бюджета или сумма его доходов не изменится. Но по существу бюджет в первом случае выигрывает, а во втором — теряет. В первом случае бюджет лишается части поступлений по налогу с оборота, которые должны поступать в бюджет в меру выполнения плана отрасли по количественным показателям, но зато освобождается от безусловного расхода по финансированию отрасли. Рассматривая этот вопрос, не следует забывать, что ассигнованные по бюджету суммы на финансирование народного хозяйства выдаются по самому существу отношений вне связи с выполнением отраслью своих обязательств перед бюджетом.

Во втором же случае бюджет теряет, так как вместо более надежной и жесткой формы изъятия он получает ту же сумму, но в другой, менее обеспечивающей интересы бюджета форме. Выполнение плана поступления налога с оборота обеспечивается выполнением производственного плана отрасли по одним только количественным показателям. Выполнение же плана отчислений от прибылей зависит, кроме того, и от выполнения качественных заданий плана и в первую очередь заданий по снижению себестоимости.

Вряд ли может вызвать особое сомнение правильность утверждения, что предприятия, имеющие рентабельность в пределах, обеспечивающих получение прибыли в размерах больших, чем необходимо для покрытия их затрат, заботятся о получении этой прибыли меньше, чем остальные. Их заинтересованность в получении столь высокой прибыли в значительной мере ограничивается изъятием прибыли из их хозяйства. Кроме того, выполнение пла-

нов по качественным показателям требует гораздо большего напряжения со стороны отрасли, чем выполнение только по количеству.

За два последних года план по налогу с оборота выполнен несравненно лучше, чем план по накоплению прибылей. В оценке Наркомфина СССР соотношение между выполнением этих планов в целом по Союзу ССР рисуется в таком виде<sup>1</sup>:

Годы	Налог с оборота			Прибыль		
	План	Оценка выполнения	Проп. выполнения	План	Оценка выполнения	Проп. выполнения
1937 г. . . . .	76,8	75,9	98,8	20,8	14,5	69,7
1938 г. . . . .	83,3	80,4	96,6	20,4	15,7	76,9

Эти цифры отчетливо характеризуют налог с оборота и отчисления от прибылей в качестве ресурсов бюджета.

Таким образом, изменение соотношения налога с оборота и прибыли для бюджета совершенно не безразлично, и это тоже должно быть учтено при законодательном регулировании правовых отношений.

Какие же выводы могут быть сделаны из всего сказанного?

Хозрасчет предполагает такую форму связи государственных предприятий с бюджетом, которая заинтересовала бы предприятия в накоплениях, в повышении рентабельности. В то же время хозрасчет при правильной его организации усиливает ответственность руководителей и всего коллектива предприятия за ход выполнения плана снижения себестоимости.

Финансовая политика ближайшего времени должна повести жесткую борьбу с бесхозяйственностью и потерями всех видов и всемерно стимулировать накопления во всех отраслях хозяйства.

Учитывая все это, необходимо признать, что соотношение налога с оборота и прибыли в отпускной цене товара должно строиться с таким расчетом, чтобы был обеспечен надлежащий уровень рентабельности хозрасчетной организации. Таким уровнем следует считать тот, при котором выполнение утвержденного плана по объему производства и уровню себестоимости обеспечивает накопление по финансовому плану отрасли ресурсов в размерах, достаточных для покрытия затрат на ее расширение. Тогда хозрасчетная организация будет непосредственно заинтересована в выполнении качественных и количественных заданий плана и тем самым усилятся один из важнейших стимулов для снижения себестоимости и роста на этой базе социалистического накопления. Вместе

<sup>1</sup> А. Г. Зверев, О едином государственном бюджете Союза ССР на 1938 г., Госфиниздат, стр. 9 и А. Г. Зверев, Государственный бюджет СССР на 1939 г., Госполитиздат, стр. 11.

с тем будут охранены интересы бюджета и будет обеспечена более высокая его маневроспособность. С финансовых органов снимается ряд обязанностей по финансированию отраслей хозяйства.

Само собой разумеется, что установление ставок налога с оборота должно производиться при намеченной схеме отношений с учетом перспектив развития данной отрасли, роста затрат на ее расширение на ряд лет вперед. Общность приведенной выше формулы и ее соответствие перспективам отношений бюджета с государственными хозяйственными организациями делают возможным включение ее в основной закон о бюджете.

Конкретное решение вопроса о ставках налога с оборота и нормах рентабельности с учетом общих принципов, установленных в законе, должно быть отнесено к компетенции исполнительных и распорядительных органов власти.

При установлении конкретных ставок налога с оборота может возникнуть один вопрос, который, по существу, относится к компетенции исполнительных и распорядительных органов власти, но порядок решения которого должен быть предусмотрен в основном бюджетном законе.

Иногда бывает так, что в данной отрасли хозяйства должны быть созданы такие предприятия, народнохозяйственное значение которых не позволяет ставить вопрос об их строительстве в прямую зависимость от хода и размера накоплений отрасли.

Кроме того, в отраслях, организация которых только еще начинается, или отраслях, получающих по плану особенно быстрый темп роста (например, металлургия), собственных накоплений, даже при полном отсутствии платежей по налогу с оборота, может оказаться недостаточно для финансирования утвержденного плана капиталовложений. В таких случаях отрасли хозяйства должно предоставляться бюджетное финансирование. Это положение также необходимо предусмотреть в основном законе о бюджете.

Если в области регулирования правовых отношений финансовых органов и хозяйства по изъятию средств в бюджет необходима кодификация многочисленных законов и постановлений, то в области финансирования отраслей хозяйства необходимо подчеркнуть неполноту действующих правовых норм и настоятельную потребность в их обобщении и развитии.

У нас нет закона, устанавливающего общие нормы финансирования отраслей социалистического хозяйства. Существует целый ряд правительственных постановлений, регулирующих порядок финансирования оборотных средств, и очень много постановлений по финансированию капитального строительства. Многочисленные правительственные решения определяют порядок финансирования отдельных мероприятий, имеющих крупное народнохозяйственное значение, как, например, переселение или долгосрочное производственное кредитование колхозов. Но система бюджетного финансирования в целом не нашла до сих пор общего законодательного определения. Более того, даже не все стороны этого вопроса освещены в отдельных законах и постановлениях, издававшихся в разное время.

Наиболее полно определены отношения финансовых органов и отраслей хозяйства в области оборотных средств. Для государственных предприятий соответствующие нормы были установлены еще в 1931—1932 гг. Ст. 4 постановления СТО от 23 июля 1931 г.<sup>1</sup> предусматривает, что «необходимый прирост собственных оборотных средств государственных объединений, трестов и других хозяйственных организаций, вызываемый развертыванием производства и оборота, покрывается за счет их собственных накоплений и ассигнований по общегосударственному и местному бюджетам».

Этим постановлением определяется обязанность финансовых органов покрывать при соответствующих условиях из бюджета недостаток оборотных средств у государственных хозяйственных организаций и право последних на получение средств.

Постановлением СТО от 13 октября 1932 г. этот порядок был уточнен<sup>2</sup>. Ст. 2 этого постановления определяет более точно, в каких случаях возникает необходимость в бюджетном финансировании.

В отношении государственных хозяйственных организаций имеющиеся правительственные постановления позволяют, таким образом, утверждать о наличии у финансовой системы определенной обязанности восполнять за счет бюджета недостаток средств для осуществления утвержденного плана их деятельности.

В отношении кооперативных организаций существующие постановления оставляют положение несколько менее определенным по сравнению с государственными организациями. Правда, по потребительской кооперации постановлениями СНК СССР от 15 февраля 1932 г.<sup>3</sup> и 16 августа 1933 г.<sup>4</sup> предусматривается, что кооперация должна образовывать свои оборотные средства за счет собственных накоплений и отчасти кредитов Госбанка. Бюджет как источник пополнения оборотных средств потребительской кооперации в этих постановлениях не указан, а бюджетная практика последующих лет, как общее правило, исключала для кооперативных организаций возможность получения средств из бюджета. Аналогичным путем решается вопрос и в отношении промысловой кооперации и кооперации инвалидов. И, наконец, до сих пор еще совсем не урегулирован вопрос об оборотных средствах колхозов.

Ряд постановлений, регулирующих порядок финансирования капитальных вложений кооперации (постановление ЦИК и СНК СССР от 10 августа 1928 г.<sup>5</sup> и др.), предусматривает возможность бюджетных ассигнований для этой цели в форме передачи бюджетных средств в фонды долгосрочного кредитования с целевым использованием. Но практика последних лет знает такие случаи только в порядке редкого исключения.

Закон косвенно признает возможность финансирования кооперации из бюджета для целей капитального строительства.

<sup>1</sup> СЗ СССР 1931 г. № 46, ст. 316.

<sup>2</sup> СЗ СССР 1932 г. № 73, ст. 447.

<sup>3</sup> СЗ СССР 1932 г. № 19, ст. 109.

<sup>4</sup> СЗ СССР 1933 г. № 55, ст. 326.

<sup>5</sup> СЗ СССР 1928 г. № 52, ст. 451.



Такой правопорядок соответствует существующим отношениям социалистической собственности и правовым отношениям, установленным в области изъятия прибылей, но его следует признать установленным недостаточно точно и до известной степени связывающим отношения бюджета с кооперацией.

Наконец, следует рассмотреть вопрос о формах бюджетного финансирования. Таких форм имеется две: безвозвратное финансирование и финансирование в порядке долгосрочной ссуды.

Вопрос о формах финансирования регулируется законом неодинаково в отношении различных видов государственных организаций. По постановлению ЦИК и СНК СССР от 9 марта 1934 г.<sup>1</sup>, все средства, направляемые через специальные банки на финансирование капитального строительства государственных предприятий промышленности, транспорта и связи союзного, республиканского и местного подчинения, отпускаются этим предприятиям в безвозвратном порядке, в отношении же коммунальных, жилищных и других государственных организаций сохранен порядок долгосрочного кредитования.

Следует полагать, что эта двойственность форм в отношении государственного хозяйства представляет собою временное явление. Опыт финансирования промышленности и других государственных предприятий показал, что сохранение порядка возвратного финансирования капиталовложений государственных предприятий нерационально. В случае установления возвратного порядка финансирования государственных предприятий на капиталовложения в финансовых планах этих организаций приходится обязательно предусматривать средства для возврата полученных ссуд, хотя нередко в то же время им приходится предоставлять средства по бюджету на другие цели. Такая система усложняет без нужды работу по планированию финансов отдельных отраслей хозяйства и мажорирует их расчеты с бюджетом. Это тем более нежелательно, что государство имеет полную возможность изъятия излишних ресурсов из отрасли путем регулирования отчислений от прибылей. Поэтому в отношении всех государственных предприятий следовало бы последовательно провести принцип безвозвратности финансирования капитальных вложений.

Иное дело — финансирование кооперативных предприятий. Здесь необходимо сохранить в полной мере в отношении всех видов финансирования полную его возвратность. Как общее правило, социалистическое государство не имеет оснований за счет общенародного достояния увеличивать собственность отдельных кооперативных организаций. Этот тезис, конечно, не исключает возможности финансовой помощи кооперации со стороны государства, но такую помощь можно оказывать в форме долгосрочного кредитования.

\*\*  
\*\*  
\*\*

XVIII съезд партии указал на необходимость повышения качества работы финансовой системы.

<sup>1</sup> СЗ СССР 1934 г. № 15, ст. 105.

Не подлежит сомнению, что одним из путей улучшения финансовой работы является приведение в ясность и систематизация законов, регулирующих правовые отношения финансовых органов и отраслей социалистического хозяйства по составлению и исполнению бюджета. Необходимость кодификации действующего законодательства, устранения ряда устарелых моментов и восполнения имеющихся в законодательстве пробелов не может быть оспариваема.

Учитывая все значение правовых отношений финансовых органов и отраслей социалистического хозяйства, возникающих в связи с составлением и исполнением бюджета, желательно, чтобы в общем законе о бюджетном устройстве СССР получили отражение следующие моменты.

Закон о бюджетном устройстве СССР должен содержать специальный раздел, трактующий о взаимоотношениях государственного бюджета с отраслями социалистического хозяйства. В этом разделе должны быть сформулированы ответы на следующие основные вопросы:

1. Определение основных форм изъятия денежных ресурсов из отраслей социалистического хозяйства в государственный бюджет. При этом правильно было бы отказаться от термина «налог с оборота» и заменить его другим, более отвечающим существу отношений, организуемых при помощи этого платежа.

2. Точное определение различий в методах изъятий прибылей организаций социалистического хозяйства в государственный бюджет на основе различий в типах социалистической собственности.

3. Разграничение доли налога с оборота (поскольку налог с оборота сохраняется) и прибыли государственных хозяйственных предприятий в цене товаров.

Разграничение это должно быть проведено по линии обеспечения за хозрасчетными организациями такого уровня рентабельности, который обеспечивал бы покрытие затрат на их расширение.

При этом должна быть сделана оговорка о порядке установления ставок налога и норм рентабельности исполнительно-распорядительными органами власти в смысле, указанном в разделе III настоящей статьи.

4. Установление норм, определяющих отношения бюджета с отраслями социалистического хозяйства, при финансировании их затрат из бюджета.

5. Точное определение порядка финансирования из бюджета хозяйственных организаций: в отношении государственных предприятий — установление для всех без исключения случаев бюджетного финансирования принципа безвозвратности, а в отношении кооперативных организаций — порядок долгосрочного возвратного финансирования или кредитования.

## ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Сумма капиталовложений в советское народное хозяйство превышает за первую пятилетку 50 млрд. руб., за вторую пятилетку — 115 млрд. руб. и по плану третьей пятилетки — 192 млрд. руб., в том числе по плану одного 1939 г. капиталовложения составляют 34,73 млрд. руб.

При таких огромных затратах и непрерывном их росте вопрос об эффективности этих затрат имеет первостепенное значение. Организовать производство капитальных работ и их финансирование таким образом, чтобы достигнуть выполнения и перевыполнения плана, улучшения качества строительства при удешевлении его стоимости, — такова важнейшая задача, стоящая перед производственными и финансовыми организациями. Решение этой задачи возможно лишь при условии надлежащего контроля над капитальным строительством и его финансированием.

В период реконструкции народного хозяйства финансирование капитального строительства осуществлялось в форме срочного кредитования. Но по мере роста капиталовложений и укрепления планового начала в строительстве выявилась необходимость изменения этой формы. Центр тяжести переносится в область контроля, а возвратность финансирования заменяется безвозвратностью.

9 марта 1934 г. было издано постановление ЦИК и СНК СССР «О безвозвратности финансирования капитального строительства государственных предприятий промышленности, транспорта и связи»<sup>1</sup>. Это постановление впоследствии было распространено на организации внутренней и внешней торговли<sup>2</sup>.

В связи с этой реформой встал вопрос об организации финансирования капитального строительства и в первую очередь контроля над финансированием и использованием средств в капитальном строительстве. Сметно-бюджетное финансирование при ближайшем рассмотрении оказывается неприспособленным к новым задачам. Действительно, стройка представляет собою живой организм,

<sup>1</sup> СЗ СССР 1934 г. № 15, ст. 105.

<sup>2</sup> См. постановление ЦИК и СНК СССР от 17 августа 1936 г. об организации Торгбанка (СЗ СССР 1936 г. № 45, ст. 385).

функционирование которого постоянно выдвигает актуальные вопросы, нуждающиеся в немедленном и ответственном решении. Низвести руководителя стройки к уровню распорядителя кредита третьей степени, ограничить его в распоряжении средствами параграфами сметы — значит связать его по рукам и ногам, лишить необходимой оперативности.

На строительстве могут обнаруживаться новые средства в результате мобилизации внутренних ресурсов или сверхпланового снижения себестоимости и, наоборот, может возникнуть дополнительная потребность в средствах в силу положительных факторов — перевыполнения плана или отрицательных — превышения фонда заработной платы и других прорывов в производстве работ. Вся эта многообразная жизнь строительства ускользает от внимания финансирующего в сметном порядке органа и не влияет на выдачу средств по смете при соблюдении определенных формальных условий.

Путь для правильного построения системы контроля и финансирования капитального строительства может быть найден лишь на базе отношений, сложившихся в самом производстве строительных работ. Методом управления строительством, как и другими производственными организациями, и стимулом к удешевлению и улучшению строительства является хозяйственный расчет.

В связи с этим всю действующую систему финансирования и контроля можно охарактеризовать как систему, направленную на выполнение плана через хозрасчет, и критерием ее пригодности может служить то, насколько она способствует внедрению и укреплению хозрасчета на строительстве.

В целях использования рычагов хозрасчета в финансировании капитального строительства привлечены специальные финансовые институты, организованные в форме банков. С этой же целью соответствующим образом организовано и строительное дело.

Организации строительного дела посвящен целый ряд важнейших директив партии и правительства. В целях улучшения строительного дела, внесения единства в нормирование строительства и контроля за применением установленных норм постановлением СНК СССР от 26 февраля 1938 г.<sup>1</sup> при СНК СССР создан Комитет по делам строительства, на базе которого Третья сессия Верховного Совета СССР образовала общесоюзный Наркомат по строительству<sup>2</sup>. Новый наркомат выполняет общие регулирующие функции, оперативное же осуществление строительства возлагается на подрядные организации и лишь в меньшей части на действующие предприятия, ведущие строительство хозяйственным способом.

В результате организационная структура капитального строительства оказалась весьма близкой к структуре других видов промышленности — регулирующий центр и система хозрасчетных органов на периферии.

Создание строительного наркомата лишь завершает линию, на-

<sup>1</sup> СП СССР 1938 г. № 9, ст. 57.

<sup>2</sup> См. постановление СНК СССР от 7 июля 1939 г. об организации общесоюзного Наркомата по строительству (СП СССР 1939 г. № 46, ст. 359).



меченную постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 11 февраля 1936 г. «Об улучшении строительного дела и об удешевлении строительства»<sup>1</sup>, которое выдвигает как одну из важнейших задач создание и укрепление строительной индустрии. В п. 1 этого постановления говорится: «Установить, что переход на подрядный способ ведения строительных работ наилучшим образом обеспечивает создание и дальнейший рост крупной строительной индустриализации, опирающейся на передовую технику и постоянные строительные кадры». Строительная (подрядная) организация представляет собой самостоятельное предприятие, пользующееся правами юридического лица и, разумеется, действующее на хозрасчете. Для того, чтобы хозрасчет здесь не был номинальным, он должен иметь определенную материальную базу. Поэтому строительные организации имеют основные средства в виде машин, оборудования и т. д. и наделены оборотными средствами, которые слагаются из собственных оборотных средств и авансов, предоставляемых заказчиками; в изъятие из основных положений о кредитной реформе, строительным организациям разрешается получать авансы от заказчиков в размере не свыше 15% стоимости годовой строительной программы согласно договору. Строительные организации могут пользоваться краткосрочным кредитом в Промбанке на сезонное накопление материалов и деталей.

Принцип хозрасчета проведен и во внутренних отношениях строительных организаций. Согласно упомянутому выше постановлению СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 11 февраля 1936 г., на строительных переведены на хозрасчет обособленные части хозяйства, а именно — отдельные участки строительства, транспорт, заготовительно-складское хозяйство и подсобные производства. Базой хозрасчета здесь является наличие производственных калькуляций на отдельные работы. На основе этих калькуляций устанавливаются расчетные отношения между начальником строительства и заведующими частями строительства, переведенных на хозрасчет.

Чрезвычайно важное значение имеет то обстоятельство, что на принципе хозрасчета построены взаимоотношения между заказчиками и подрядчиками по производству строительных работ. Эти взаимоотношения регулируются подрядным договором, который должен соответствовать специальным «Правилам о подрядных договорах по строительству»<sup>2</sup>, утвержденным СНК СССР.

Подрядный договор заключается на строительство, предусмотренное в титульном списке, т. е. имеющее установленное разрешение правительственных органов. В договоре предусматриваются все поставки и услуги, оказываемые друг другу подрядчиком и заказчиком, их сроки и порядок оплаты. К договору должны быть приложены характеризующие строительство документы: технический проект и смета, список объектов строительства, общие положения об организации строительства и дополнительное соглашение

<sup>1</sup> СЗ СССР 1936 г. № 9, ст. 70.

<sup>2</sup> Приложение к постановлению СНК СССР от 26 февраля 1938 г. «Об улучшении проектного и сметного дела и об упорядочении финансирования строительства», СП СССР 1938 г. № 9, ст. 58.

по вопросу о сроках, оплате и т. д. Содержание договора должно соответствовать плану капитального строительства, но отнюдь не должно дублировать план. Договор, не ограничиваясь простым повторением плановых заданий, конкретизирует их и тем самым облегчает их выполнение. В подрядном договоре, как и во всех других видах договоров в советском хозяйстве, сочетаются план и хозяйственный расчет. Исполнение же договора есть одновременно осуществление плана.

В силу этого особое значение приобретают санкции за нарушение договора, как одно из хозрасчетных орудий выполнения плана. Санкциям уделено много места в правилах о подрядных договорах и в типовых договорах — генеральном, заключаемом на все строительство, и годовом, действие которого ограничивается годичной производственной программой. Основной вид санкций носит штрафной характер и представляет собой пени в размере 0,05% за день просрочки исполнения, а за время свыше 30 дней — неустойку в размере 2%. Пеню в этом размере уплачивает заказчик в случае просрочки в платеже за выполненные работы, в выдаче рабочих чертежей и т. д.; подрядчик уплачивает пеню и неустойку в этом же размере за просрочку в окончании работ. Кроме того, договором предусматриваются и некоторые специальные виды санкций, например по 1000 руб. в день уплачивается заказчиком за несвоевременную приемку представленного к сдаче объекта, если с момента предъявления его к сдаче прошло более десяти дней.

В целях обеспечения единства в руководстве строительными работами на стройке, как правило, имеется только один подрядчик, который в случае необходимости привлечения посторонних организаций для выполнения отдельных заданий заключает с ними подрядные договоры от своего имени (субподрядчики).

Принцип хозрасчета в строительном деле проводится и в строительстве, осуществляемом хозяйственным способом, — самим функционирующим предприятием без помощи подрядных организаций. Несмотря на преобладающее значение подрядного способа, строительство хозяйственным способом в узких пределах сохранилось и до настоящего времени; при этом воспроизводятся почти буквально взаимоотношения между заказчиком и подрядчиком, с той разницей, что вместо первой из названных организаций фигурирует начальник действующего предприятия, а место второй — начальник отдела капитального строительства. В этих случаях отсутствуют гражданско-правовые взаимоотношения между должностными лицами одного и того же предприятия, т. е. используется внутренний хозрасчет как метод регулирования строительства в целях его улучшения и удешевления.

Порядок финансирования капиталовложений, существующий в настоящее время, сложился не сразу. Преобразование ранее существовавших краткосрочных отраслевых банков в финансовые учреждения, единственной функцией которых является финансирование капиталовложений, относится к 1932 г. В постановлении ЦИК и СНК СССР от 5 мая 1932 г. «Об организации специальных банков долгосрочных вложений» говорится: «В соответствии с осу-

ществом социалистической реконструкции всего народного хозяйства и интересами быстро разворачивающегося капитального строительства, требующего специализированной, применительно к отдельным отраслям, организации финансирования с обеспечением при этом единства в кредитной системе, контроля за установленным целевым использованием отпускаемых на капитальное строительство государственных средств, внедрения хозрасчета на стройках и удешевления строительства — Центральный исполнительный комитет и Совет народных комиссаров Союза ССР постановляют:

1. Организовать в системе Наркомфина СССР всесоюзные банки долгосрочных вложений: а) банк финансирования капитального строительства промышленности, транспорта и связи (Промбанк), б) банк финансирования социалистического земледелия (Сельхозбанк), в) банк финансирования капитального строительства, торговли и кооперации (Торгбанк), г) банк финансирования коммунального и жилищного строительства (Цекомбанк)»<sup>1</sup>.

Три вехи отмечают путь, пройденный финансированием капитального строительства по учреждению спецбанков до настоящего времени, — это уже упомянутые постановления ЦИК и СНК СССР от 9 марта 1934 г. о безвозвратности финансирования, СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 11 февраля 1936 г. об улучшении строительного дела и удешевлении строительства и СНК СССР от 26 февраля 1938 г. об улучшении проектного и сметного дела и об упорядочении финансирования строительства.

Процедура финансирования, т. е. производство выплат в безналичном порядке и наличными, представляет собою весьма простую операцию кассового и счетно-бухгалтерского характера. Но эта операция связана с действиями контрольного порядка, сопровождающими выплату. Спецбанки для производства финансирования проверяют, во-первых, плановый характер строительства, во-вторых, наличие у него средств и, в-третьих, соответствие выдаваемой суммы фактическому выполнению плана (финансирование в меру выполнения плана).

О плановом характере строительства свидетельствует прежде всего включение его в титульный список, утвержденный в установленном законом порядке. Согласно постановлению СНК СССР от 23 октября 1934 г.<sup>2</sup>, титульные списки строительства, сметная стоимость которых превышает определенную сумму, подлежат утверждению СНК СССР. Предельная сумма устанавливается дифференцированно для различных отраслей народного хозяйства; так, например, в титульный список включаются рудничные предприятия сметной стоимости выше 2 млн. руб., электростанции — свыше 5 млн. руб., хлебопекарни — свыше 1 млн. руб. и т. д. Все эти так называемые сверхлимитные строительства должны иметь разрешение СНК СССР (титул), независимо от того, являются ли они предприятиями союзного, республиканского или местного подчинения.

<sup>1</sup> СЗ СССР 1932 г. № 31, ст. 191.

<sup>2</sup> Постановление СНК СССР от 23 октября 1934 г. о порядке утверждения титульных списков строительства, СЗ СССР 1934 г. № 54, ст. 414.

Порядок утверждения титульных списков на нижелимитные строительства, стоимость которых не достигает этих предельных сумм, устанавливается союзными наркоматами для строек союзного подчинения, а для республиканского и местного подчинения — совнаркомом союзной республики, который может вовсе освободить некоторые строительства от включения в титульные списки.

Первое контрольное действие банка заключается в проверке того, предусмотрено ли строительство, претендующее на получение средств из банка, в титульном списке. При отсутствии титула банк не вправе производить финансирование.

Кроме титульного списка строительства, банк требует также представления титульных списков на отдельные объекты и затраты, утверждаемых для сверхлимитных строительства начальником главка, а для нижелимитных — руководителем строительства или предприятия. Отсутствие требуемого утверждения исключает возможность финансирования; если же допущены другие дефекты, например установленное для строительства задание по снижению себестоимости не распределено между отдельными объектами и видами работ, то это дает основание предложить строительству исправить их без задержки финансирования.

В титульный список включаются лишь те строительства, которые обеспечены техническим проектом и сметой к нему. Таким образом, наличие титула логически предполагает наличие проекта и сметы. Спецбанк, однако, не вправе ограничиться таким умозаключением, а обязан проверить, имеются ли проект и смета вообще и, кроме того, доведены ли они фактически до строительства.

При отсутствии проекта и сметы финансирование производиться не может<sup>1</sup>.

Далее, банк проверяет соответствие смет отдельных объектов стоимости тех же объектов по генеральной смете и в случае расхождений предлагает устранить их в определенный срок.

Требования банка в области смет и проектов имеют существенное значение; весь процесс проектирования — от проектных заданий через технический проект к рабочим чертежам — должен обеспечить доведение плана строительства до фактических его исполнителей, смета же является единственным критерием стоимости строительства. Смета, будучи органически связана с проектом, выражает финансовую сторону того же плана капитального строительства.

Второе условие, наличие которого необходимо для предоставления средств спецбанком, — это ресурсы, за счет которых должно производиться финансирование.

Говоря о ресурсах, мы должны различать два момента — лимит финансирования и реальное поступление средств по лимиту.

Лимиты сообщаются строительствам наркоматами и предусматривают объем финансирования и его источники с подразделением на бюджетные средства и собственные накопления хозорганов (амортизацию, прибыли, мобилизацию внутренних ресурсов и т. д.).

<sup>1</sup> См. постановление СНК СССР от 3 сентября 1939 г. о прекращении беспроектного и бессметного строительства (СЗ СССР 1934 г. № 45, ст. 354).



Поскольку речь идет о бюджете, получение лимита равносильно реальному поступлению средств, так как в Советском Союзе государственный бюджет никогда не бывает дефицитным, и сделанные за его счет ассигнования всегда могут быть реализованы. Несколькими иначе обстоит дело с накоплениями самих хозорганов: их фактически может не оказаться, и тогда банк будет вынужден отказать в производстве финансирования. Таким образом, здесь устанавливается прямая связь между выполнением промфинплана предприятием и капитальным строительством.

Наконец, третья задача, стоящая перед банком, — финансирование в меру выполнения плана строительства. Эта задача решается путем особой организации документооборота и расчетов. Во взаимоотношениях между заказчиком и подрядчиком применяется преимущественно акцептная форма расчетов со следующими особенностями: банк проверяет не только формальные реквизиты платежных документов, но и реальное выполнение сторонами плана строительства.

Для достижения этой цели в расчетах по капитальному строительству устанавливается следующая документация: к платежным требованиям всегда прилагается счет-фактура, и оба этих документа имеют надпись — «по капитальному строительству». В счетах за материалы при указании цены должно быть приведено основание, в силу которого расчет производится по данной цене, — ссылка на прейскуранты, ценник или пункт договора, если цены определяются соглашением сторон; к счету за выполненное (целиком или в части) строительство прилагается акт сдачи-приемки работ, произведенной в течение месяца; к промежуточным счетам (за первую и вторую декады месяца) акты не прилагаются. Акт должен быть подписан заказчиком и подрядчиком.

Спецбанк, получив расчетные документы, проверяет, имеется ли в наличии весь требуемый комплект и соблюдены ли в точности установленные цены и нормы.

Далее, спецбанк выдает наличные деньги по справкам о начислении заработной платы и в соответствии с наличным составом работников, но не свыше штатной нормы. Согласно общим правилам о расчетах, оплата платежного требования может быть произведена лишь при условии его акцепта заказчиком, но для производства платежа по капитальному строительству, кроме акцепта заказчика, требуется также санкция спецбанка. Все элементы, являющиеся объектом проверки спецбанка, — титул, смета, проект, цены, нормы и т. д. — в совокупности представляют составные части подрядного договора. Проверяя их наличие, спецбанк тем самым контролирует соблюдение сторонами договора, а значит и выполнение ими плана; другими словами, осуществляя контрольные функции при производстве выплат за счет финансирования, спецбанк использует хозрасчетные отношения между заказчиками и подрядчиками и стимулирует выполнение плана капитальных работ.

При этом следует иметь в виду, что здесь действует общий аппарат санкций, присвоенный акцепту, в том числе штрафы за нарушение правил документооборота. Кроме того, только для спец-

банков установлена штрафная ответственность за задержку в предоставлении средств при наличии свободного лимита и соблюдении правил финансирования; размер штрафа — 0,1% в день с сумм невыданных средств.

Все описанные выше функции спецбанков в области проверки документов являются разновидностями предварительного контроля. Кроме того, в обязанности спецбанка входит также последующий контроль, а именно: спецбанк имеет право производить обследование строек, контрольные обмеры выполненных работ, требовать предъявления документов и отчетности.

В случае обнаружения бесхозяйственности, резкого несоответствия затрат и объема выполненных работ, расходования оборотных средств на капитальное строительство и других существенных нарушений финансовой дисциплины, спецбанк прекращает финансирование впредь до решения вышестоящей для строительства организации.

Располагая целым аппаратом санкций, спецбанк применяет и меры поощрения в отношении хорошо работающих предприятий. Если предприятие перевыполняет квартальную программу, то и финансирование производится сверх квартального плана (но в пределах годового плана); лимит краткосрочного кредитования увеличивается, если у хозорганов возникает дополнительная потребность в средствах в связи с перевыполнением плана; наконец, для хорошо работающих предприятий процентные ставки по краткосрочному кредитованию снижаются вдвое; вводится новый вид кредита под гарантию главка с погашением за счет предстоящих собственных вложений.

Источниками финансирования капитального строительства являются:

- 1) собственные накопления хозорганов;
  - а) амортизационные отчисления;
  - б) прибыли;
- 2) другие ресурсы хозорганов (мобилизация дебиторской задолженности, реализация излишних материалов и оборудования и т. д.);
- 3) бюджетные ассигнования.

Наиболее обильным источником финансирования является государственный бюджет. Соотношение его с другими видами источников определяется следующим образом: из общей суммы капиталовложений на 1939 г. в 34,73 млрд. руб. на долю госбюджета приходится 25,14 млрд. руб., а на долю собственных средств хозяйственных организаций и прочих источников — 9,59 млрд. руб.<sup>1</sup> Ресурсы самих предприятий, направленные непосредственно на капитальное строительство, имеют значение первоочередного источника. Бюджетные средства рассматриваются как дополнительные в отношении порядка расходования, а в отношении объема капиталовложений они являются основным источником.

<sup>1</sup> См. закон о госбюджете на 1939 г. («Ведомости Верховного Совета СССР» № 19 от 14 июня 1939 г.).

Законом установлен льготный порядок мобилизации амортизационных отчислений и прибылей — по платежным поручениям хозорганов, оплачиваемым банком в следующую очередь после требований бюджета. Если же сам плательщик по тем или иным причинам медлит с дачей поручения, то вышестоящее учреждение может дать приказ о принудительном списании с расчетного счета хозоргана соответствующих платежей.

При всем этом выполнение планов капитального строительства существенно зависит от бюджета. Причина этого заключается как в количественном перевесе бюджета над другими источниками финансирования, так и в особой подвижности бюджетных средств. В отличие от собственных накоплений, связанных с конкретным предприятием или хозяйственной системой, бюджетные средства могут быть направлены на любые цели, предусмотренные планом.

Говоря об источниках финансирования, необходимо отметить одно из основных условий соблюдения плана в этой области — строгое разграничение средств эксплуатации и капитального строительства. Эти средства хранятся на разных счетах, и никто не вправе расходовать эксплуатационные средства на нужды капитального строительства и наоборот. Даже принудительное взыскание по исполнительным документам может быть обращено только на те средства, которые соответствуют по своему характеру предъявленному требованию<sup>1</sup>. Таким образом, в пределах одного юридического лица возникают две имущественные сферы, и предприятие не вправе переходить пограничную линию между этими сферами. Хозяйственные мотивы этого понятны, — только при таком условии можно удержаться в рамках планов капитальных работ и основной деятельности предприятия. Основа этого разграничения тесно связана с юридической природой источников финансирования.

Средства капитального строительства принадлежат государству в лице финансовой системы (бюджет) и в лице отраслевого наркомата<sup>2</sup> (собственные накопления). Средства эксплуатационной деятельности предприятия, также представляющие собой государственную собственность, находятся в распоряжении хозрасчетного предприятия.

Наряду с этим существуют источники капитального строительства, юридическое положение которых аналогично с положением оборотных средств по эксплуатации, — суммы, вырученные от реализации материалов и взыскания дебиторской задолженности, прибыли утильцехов и т. д. Любопытно отметить, что именно за счет данного вида источников может производиться вневлимитное финансирование непосредственно с расчетного счета хозоргана по эксплуатации.

<sup>1</sup> См. постановление СНК СССР от 1 июня 1933 г. о порядке обращения взысканий по арбитражным и судебным решениям на счета хозорганов по капитальному строительству и на их расчетные счета по эксплуатации (СЗ СССР 1933 г. № 36, ст. 216).

<sup>2</sup> См. ниже постановление СНК СССР от 8 января 1938 г. об использовании амортизационных отчислений и об улучшении ремонта в промышленных предприятиях.

Спецбанк никаких прав на источники финансирования не имеет, пассивы в обычном смысле у него отсутствуют. Непосредственные взаимоотношения существуют между государством, владеющим ресурсами (НКФ, промышленный наркомат), и финансируемым предприятием. Взаимоотношения эти принадлежат целиком к области финансового права, в отличие от краткосрочного кредитования, в основе которого лежат гражданско-правовые отношения. Какова же роль спецбанка? Он стоит между бюджетом и хозяйством как посредствующая инстанция по осуществлению финансирования и как контролер, проверяющий использование средств в соответствии с интересами государства. Вся деятельность спецбанка и взаимоотношения его с предприятием, финансируемым в безвозвратном порядке, также не носят ни договорного, ни вообще гражданско-правового характера, кроме взаимоотношений по расчетам. Спецбанк выступает как орган государственной власти, выполняющий функции финансово-контрольного характера, деятельность которого регулируется нормами финансового права.

Вернемся к вопросу об источниках. Все средства, направляемые на финансирование капитального строительства, концентрируются в соответствующем спецбанке на открываемом для этой цели заказчиком контокоррентном счете. На нем же отражаются все выдачи по финансированию. Этот счет, однако, не содержит признаков договора контокоррентов в обычном понимании данного термина; он представляет собою лишь бухгалтерскую запись лимитов, поступлений и выдач. Таким образом, открытие подобного «контокоррентного» счета само по себе не меняет существа взаимоотношений между спецбанком и предприятием и не сообщает им договорного характера. Использование источников происходит в пределах лимитов финансирования.

Из всего сказанного выше вытекает, что лимит представляет собой финансовую сторону титула. Поэтому лимит и титул должны совпадать, но это происходит не всегда. Объем финансирования капитального строительства зависит от объема самого строительства, от заданий по снижению стоимости, а также от финансовых результатов работы предприятия по ликвидации остатков материалов и оборудования или, наоборот, от возрастания этих остатков, от изменений в кредиторско-дебиторской задолженности и т. д.

Средства, вырученные от мобилизации внутренних ресурсов и взыскания дебиторской задолженности, могут быть обращены на капитальное строительство, если их использование в этом направлении предусмотрено сметой. Во всяком случае колебание этих статей баланса приводит на практике к известному расхождению между лимитами и титулом, что, впрочем, не отражается в большинстве случаев на их суммарном соотношении по наркомату в целом.

Большое своеобразие как источник финансирования представляют собственные накопления колхозно-кооперативной системы — фонд долгосрочного кредитования; равным образом совершенно своеобразное положение занимает и самая форма финансирования за счет этого источника, а именно — долгосрочное кредитование. В интересах более четкого отграничения нашей темы от смежных об-



ластей мы остановимся на финансировании капитального строительства колхозно-кооперативной системы.

Основным критерием для оценки этого финансирования является, как и в остальных случаях, характер права собственности на ресурсы и на объект строительства. В отличие от всенародной государственной собственности, кооперативное имущество представляет собою собственность данной кооперативной организации. Поскольку же источник финансирования лежит за пределами данной организации, представляя собою собственность кооперативной системы в целом, постольку нет никаких оснований для безвозвратности финансирования. Чужие средства должны быть возвращены их собственнику, источники же погашения необходимо искать в составе ресурсов самой пользующейся кредитом организации.

Отсюда логически вытекает правовая форма долгосрочного кредитования, в которой весьма своеобразное положение занимает спецбанк. Так, например, Торгбанк выдает ссуды кооперативной организации за счет фонда долгосрочного кредитования по распоряжению вышестоящего кооперативного звена, но от своего имени. Поэтому юридически ссудная операция спецбанка носит комиссионный характер.

В полном соответствии с этим и материальный эффект операции, в том числе и просрочки ссудополучателей, ни в какой степени не отражается на ресурсах банка. Банк несет ответственность за результаты операции лишь в тех случаях, когда он вышел за пределы установленного порядка, например выдал ссуду без распоряжения вышестоящего звена.

Перейдем теперь к вопросу о финансировании внелимитных капиталовложений или иначе затрат на строительство, производимое вне государственного плана капитальных работ. Оно совершается на основе постановлений СНК СССР от 19 сентября 1939 г. и 13 сентября 1936 г.<sup>1</sup> и по методам резко отличается от остальных видов финансирования капиталовложений отсутствием банковского контроля и способом использования: средства на внелимитные капиталовложения выдаются с расчетного счета хозоргана в Государственном банке, причем банк не контролирует ни титулов, ни цен, ни подрядных договоров. Это объясняется наличием таких капитальных работ, которые по своему характеру дают немедленный хозяйственный эффект и в то же время не вызывают слишком больших материальных затрат, например инвентарь для предприятия, переоборудование торгового помещения, ремонт жилого коммунального фонда и др. Постановление СНК СССР от 19 сентября 1935 г. содержит исчерпывающий перечень допустимых видов внелимитных капиталовложений с указанием по каждому из них предельной суммы, превышение которой приводит в движение весь сложный механизм контроля спецбанка. Пределы эти весьма разно-

<sup>1</sup> Постановление СНК СССР от 19 сентября 1935 г. — О затратах по строительству, производимому вне планов капитальных работ (СЗ СССР 1935 г., № 49, ст. 417), постановление СНК СССР от 13 сентября 1936 г. — О порядке производства внеплановых капиталовложений (СЗ СССР 1936 г., № 48, ст. 405).

образны по размеру — от 200 руб. до 100 тыс. руб. Последняя сумма установлена как предел для затрат на строительство или приобретение оборудования и инвентаря, осуществляемые, во-первых, за счет фонда директора предприятия, во-вторых, за счет прибыли, получаемой утильцехами предприятий от производства предметов широкого потребления. Здесь мы подходим к другому весьма важному мотиву, вызвавшему к жизни особый порядок финансирования внелимитных капиталовложений. Наиболее высокий предел и наибольшая свобода в использовании средств установлены для тех внелимитных капиталовложений, которые производятся за счет собственных накоплений хозорганов, чем стимулируется рост накоплений.

Внелимитные капиталовложения связаны известными нормами даже в пределах сумм и назначений, предусмотренных законом. Прежде всего «внеплановые капиталовложения», разумеется, должны иметь свой план, но он лежит за пределами общего плана капитальных работ.

Далее, предприятия, производящие внелимитные затраты, обязаны иметь смету<sup>1</sup>, а при крупных объектах — также технический проект. Сметы и проекты должны быть утверждены в установленном порядке. Все организации, производящие внелимитные капиталовложения, обязаны соблюдать установленные цены и нормы. Контроль за соблюдением цен возлагается на вышестоящие учреждения — совнаркомы союзных республик, наркоматы, исполнительные комитеты. Контроль носит последующий характер. Самая же выдача средств производится Госбанком по чекам и другим приказам владельца счета, в которых должна быть оговорка: «по затратам, производимым вне плана капитальных работ, по закону от 19 сентября 1935 г.». Госбанк ограничивается чисто формальной проверкой наличия этой оговорки и дальнейшего контроля не производит.

Капитальный ремонт выдвинут в первые ряды важнейших хозяйственных задач; финансирование капитального ремонта возложено на Госбанк<sup>2</sup>.

В целях улучшения постановки капитального ремонта в важнейших отраслях народного хозяйства вся сумма амортизационных отчислений распределяется на две части, которые непосредственно от плательщика поступают одна в спецбанк на финансирование капитального строительства, а другая — в Госбанк на финансирование капитального ремонта. Для зачисления амортизации и вообще для операций по капитальному ремонту хозоргану в Госбанке открывается особый счет. С этого счета производятся все расходы по капитальному ремонту на оплату материалов и услуг, на выдачу

<sup>1</sup> См. инструкцию НКФ СССР от 11 октября 1935 г., № 1050, утвержденную СНК СССР 11 октября 1935 г., о применении постановления СНК СССР от 19 сентября 1935 г. о затратах по строительству, производимому вне планов капитальных работ («БФХЗ», 1935 г. № 31).

<sup>2</sup> См. постановление СНК СССР от 8 января 1938 г. об использовании амортизационных отчислений и об улучшении ремонта в промышленных предприятиях (СП СССР 1938 г. № 1) и инструкцию Госбанка, утвержденную Экономсоветом при СНК СССР 12 апреля 1938 г., о порядке финансирования и контроля за расходованием средств на капитальный ремонт («ФХЗ», 1938 г. № 17).

заработной платы, на предоставление авансов по подрядным договорам и т. д.

При производстве финансирования Госбанк осуществляет контрольные функции, в основном воспроизводящие контроль спецбанков: проверяет наличие утвержденного плана, сметно-финансового расчета и договора, проверяет соблюдение цен, а также наличие достаточных средств на особом счете.

На Госбанк возлагаются те же обязанности последующего контроля, что и на спецбанки в области финансирования капитального строительства. Госбанку предоставлено также право приостановки финансирования капитального ремонта в случае существенных нарушений со стороны предприятия (несоответствия фактически произведенных работ с затратами и др.).

Следует отметить одну особенность финансирования капитального ремонта: неиспользованные в течение года суммы остаются в распоряжении директора предприятия и могут быть использованы в следующем году.

Подводя итоги изложенному выше о финансировании капитального строительства, можно поставить вопрос, насколько оправдывает себя действующая система финансирования капитального строительства.

Мы уже неоднократно ссылались на постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 11 февраля 1936 г. об улучшении строительного дела и удешевлении строительства. В этом постановлении указано на необходимость установления твердого действительного контроля со стороны хозяйственных наркоматов, а также со стороны банков за строительством. В связи с этим спецбанкам было предоставлено право прекращения строительства в случае обнаружения бесхозяйственности, подтверждена необходимость проверки цен при оплате счетов. Эти указания даны на фоне развернутой директивы о строительстве вообще. Тем не менее и после издания постановления от 11 февраля 1936 г. в области финансирования капитального строительства были допущены многие неправильности, а в некоторых случаях даже вредительские извращения.

Позднейшее постановление СНК СССР от 26 февраля 1938 г. об улучшении проектного и сметного дела и упорядочении финансирования строительства оценивает работу Промбанка следующим образом:

«Существующая практика финансирования строительства Промбанка ввиду узко-формального ее характера не отвечает задачам установления должного финансового контроля за ходом постройки предприятия и соблюдения интересов государства в строительстве».

Действительно, банк, не обеспечивая реального контроля, в то же время стеснял строительство множеством мелких формальных требований, создавая тормоз нормальному развитию работ; вместе с тем банк не учитывал специфику отдельных строительных, применяя ко всем общий трафарет.

Задача ликвидации всех этих извращений и неправильностей поставлена перед народным хозяйством Правилами финансирования капитального строительства Промбанком, утвержденными постанов-

лением СНК СССР от 26 февраля 1938 г. и рецепированными остальными спецбанками. Эти Правила внесли здоровую струю в работу спецбанков и в значительной степени упорядочили ее. Но можно ли считать, что недостатки уже устранены и стоящая перед спецбанками задача хотя бы в основном достигнута? Отрицательный ответ на этот вопрос дан Третьей сессией Верховного Совета СССР, утвердившей государственный бюджет СССР на 1939 г. Ст. 7 закона от 29 мая 1939 г. об утверждении госбюджета гласит: «Отметить, что Народный комиссариат финансов Союза ССР и его местные органы неудовлетворительно выполняют возложенную на них обязанность контроля за правильным и экономным расходованием государственных средств, отпускаемых наркоматам и другим учреждениям и организациям.

Обязать Народный комиссариат финансов СССР и его местные органы решительно улучшить работу по контролю за финансовой деятельностью наркоматов и других учреждений и организаций, не допуская нарушений финансовой и сметной дисциплины и бесхозяйственного использования отпускаемых государством средств».

Эти указания, разумеется, относятся и к спецбанкам. Для иллюстрации нашей мысли представим себе на конкретном примере хозяйственный эффект мероприятий спецбанка. Предположим, что спецбанк, производя установленную проверку, санкционирует выдачу средств строительству. Можно ли при таких условиях иметь уверенность в соблюдении строительством всех требований в отношении сроков, качества и стоимости работ? На деле оказывается, что и титул, и сметы, и проект, и даже платежные требования с детализацией цен и актами сдачи-приемки работ похожи на сеть с очень большими клетками, через которые могут проскользнуть весьма крупные объекты. В документах может быть все в порядке, но на стройке, например, обнаружилось падение производительности труда и в результате — прорыв в сроках, в качестве, в стоимости строительства. Уловить же падение производительности труда, пока оно еще не причинило большого вреда, спецбанк, разумеется, не всегда и не при всех обстоятельствах в состоянии.

Правда, существует акт сдачи-приемки, гарантирующий качество. Но ценность этого документа зависит от качества работы предприятий, его подписавших. Кроме того, такие действия, как взаимное амнистирование, также свободно проскальзывают сквозь сеть банковского контроля. Другими словами, спецбанки будут очень хорошо работать при условии, если хорошо будут работать хозорганы; причина и следствие меняются здесь местами, и острое контрольного оружия спецбанка в значительной степени притупляется.

Возьмем обратный пример, — спецбанк отказывает в финансировании за несоблюдение какого-либо из формальных требований. В этом отношении возможности банка довольно широки. Но как прекращение финансирования, так и другие санкции, применяемые спецбанком, не увязаны с общим состоянием строительства, с выполнением плана, уровнем снижения себестоимости. Если санкции в их абстрактной форме применимы к вновь возникающим строительствам, то в строительствах длящихся они иногда приводят к



отрицательным результатам, не будучи увязаны с выполнением плана, снижением стоимости и со всеми вообще хозяйственными условиями строительства.

Прекращение финансирования вплотную приводит нас к большому вопросу о кредиторско-дебиторской задолженности в капитальном строительстве. Она достигает весьма значительных размеров, и роль действующей системы финансирования иногда сводится к возникновению неплатежей в связи с прекращением отпуска средств. Эта причина, разумеется, не единственная и не самая важная. Неплатеж в капитальном строительстве — явление гораздо более частое, нежели применение санкций. Каковы бы ни были его причины — недобор амортизации или превышение заказчиком сметы, но результат для подрядчиков и поставщиков получается чрезвычайно ощутительный. Положение усугубляется тем, что закончившаяся стройка приравнивается к предприятию, ликвидированному без правопреемников, за которым нередко остается хвост неудовлетворенных кредиторов.

Борьба с кредиторско-дебиторской задолженностью должна быть поставлена спецбанками на первое место и проведена как оперативными, так и организационно-правовыми методами. Мы полагаем, что следует возложить ответственность перед кредиторами по капитальному строительству на вышестоящие звенья заказчика за счет его ресурсов, предназначенных для капиталовложений, а также за счет неиспользованных лимитов, подлежащих закрытию.

Итак, мы, несомненно, стоим перед необходимостью дальнейшего пересмотра системы финансирования капитального строительства. Однако наряду с необходимыми попытками в этом направлении спецбанки обязаны использовать все возможности, которые кроются в существующей системе финансирования, и в рамках этой последней в максимальной степени наладить свою работу. Только при таком условии можно будет разграничить, что нужно отнести за счет дефектов в самой системе финансирования, а что за счет недостатков в практической работе спецбанков. Последние же имеются в достаточном количестве. Об этом свидетельствуют и ревизии контрольных органов, и непосредственное ознакомление с работой спецбанков.

Выше мы показывали на примерах, как иногда спецбанки не достигают поставленной перед ними задачи, даже выполняя правила финансирования, а тем более в тех случаях, когда ими допускаются те или иные нарушения. Весьма показательными в этом отношении являются материалы ревизии Промбанка Наркомфином СССР в июне 1939 г.

Мы неоднократно приводили указания правительства на формальный характер осуществляемого спецбанками контроля. Между тем на практике работники спецбанков нередко считают, что от банка нечего и требовать, если он проверил все установленные условия финансирования.

Такая точка зрения, весьма распространенная на практике, обнаруживает автоматизм в осуществлении спецбанками контроля и применении санкций. Промбанк закрывает финансирование при отсут-

ствии проекта и смет и возобновляет его по получении отсрочки, не изучая внутренних причин, вызывающих организационные неполадки в работе строек. Одна из важнейших задач, стоящих перед системой спецбанков, — изжить автоматизм в осуществлении контроля и финансирования. Только при этом условии можно добиться успехов в основной задаче спецбанков и всего хозяйства — в снижении стоимости строительства, выполнении плана капитального строительства в количественном и качественном отношении.

Выше мы охарактеризовали действующую систему финансирования как систему, направленную на выполнение плана через хозрасчет. Между тем практика показывает, что стоящие перед спецбанками задачи внедрения хозрасчета на строительстве выполняются Промбанком далеко не удовлетворительно. Опыт работы подрядных строительных организаций не изучается и не применяется при переводе на хозрасчет строительства, которые ведутся хозяйственным способом. Совершенно не затронутой областью является нижелимитное строительство, составляющее около половины всех капиталовложений; внедрение хозрасчета в этой области — очередная и новая задача для спецбанков.

Большое значение в деле укрепления хозрасчета должно иметь надлежащее использование авансов. Нередко авансы заказчиков рассматривают как пополнение оборотных средств, поступающих в бесконтрольное распоряжение строительных организаций; в результате получается избыточное снабжение средствами, ослабляющее хозрасчет. Между тем весьма целесообразной была бы в ряде случаев замена аванса краткосрочным целевым кредитованием с последующим погашением из платежей по проценту готовности. Этим путем можно было бы контролировать и потребность в средствах и расходование их.

Активное участие спецбанков в предварительной работе по составлению титульных списков, в мобилизации внутренних ресурсов, действенный контроль в области накладных расходов и заработной платы, внутренняя организация работы на таких началах, чтобы удельный вес той или иной отрасли работы в аппарате банка соответствовал удельному весу финансируемых объектов и хозяйства, — все это и многое другое должно быть достигнуто спецбанками в своей практической работе. Только в этих условиях их работа может помочь устранению существующего в настоящее время разрыва между плановой и фактической стоимостью строительства.

Следует отметить еще одно важное обстоятельство. Правильное разрешение сложных проблем, возникающих в данной области, требует их углубленного теоретического изучения. Его мы, однако, не замечаем ни в литературе, ни в работе соответствующих институтов. Даже техучеба стоит не на должной высоте (израсходована только половина ассигнованных на это назначение средств).

Очевидно, спецбанкам и Наркомфину СССР нужно обратить серьезное внимание и на эту сторону дела, подготавливая теоретическую базу для предстоящих улучшений и изменений в работе по финансированию народного хозяйства.